

Caminhos e Descaminhos da Administração Pública no Brasil - Vol. 2

Rudy de Barros Ahrens
(Organizador)



Rudy de Barros Ahrens
(Organizador)

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL 2**

Atena Editora
2017

2017 by Rudy de Barros Ahrens

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)

Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)

Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)

Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza (UEPA)

Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)

Profª Drª Adriana Regina Redivo (UNEMAT)

Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)

Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)

Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)

Profª Drª Vanessa Bordin Viera (IFAP)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

C183

Caminhos e descaminhos da administração pública no Brasil 2 /
Organizador Rudy de Barros Ahrens. – Ponta Grossa (PR):
Atena, 2017.

427 p. : 3.440 kbytes – (Administração Pública; v. 2)

Formato: PDF

ISBN 978-85-93243-41-7

DOI 10.22533/at.ed.4172609

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. I. Ahrens, Rudy de Barros.
II.Série.

CDD-351.81

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora

www.atenaeditora.com.br

E-mail: contato@atenaeditora.com.br

Apresentação

A Administração Pública no Brasil caracteriza-se pelas circunstâncias de sua atuação, em um contexto mediado pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil.

Esta mediação vem estimulando, nos últimos anos, os pesquisadores com o intuito da busca por melhorias ao estado, baseando-se na ideologia e crença de que é possível fazer a Gestão Pública acontecer.

O mencionado *ebook* reúne artigos científicos fruto de trabalhos e pesquisas realizadas na área de Administração com ênfase na Gestão Pública. Contando com 50 artigos, este foi dividido em 2 volumes, sendo no Volume 1 as subáreas de a) Finanças, Controladoria e Auditoria Pública; b) Educação Pública; c) Inovação Pública; d) Sustentabilidade Pública e e) Gestão de Pessoas e no Volume 2 com as subáreas de a) Planejamento e Gestão Pública; b) Políticas Públicas; e c) Compras e Licitações Públicas.

Os artigos a seguir foram desenvolvidos com o intuito de apresentar ao leitor experiências, conhecimento e informação, desejo assim uma boa leitura.

Rudy de Barros Ahrens

Sumário

Apresentação.....03

Eixo 1 Planejamento e Gestão Básica

Capítulo I

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DE GESTORES PÚBLICOS

Dartagnan Ferreira de Macêdo, João Antônio da Rocha Ataíde e Antonio Carlos Silva Costa.....08

Capítulo II

ANÁLISE DE RESULTADOS OBTIDOS NA GESTÃO: POSSIBILIDADES DE INOVAÇÃO EM UMA UNIDADE DE ENSINO

Márcio de Souza Costa, Maria Conceição Melo Silva Luft, Alana Fonseca Oliveira, Maria Verônica Barbosa dos Santos, Rosimere Gomes de Sá e Valdenice Araújo Santos Lima.....23

Capítulo III

CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES CIENTÍFICAS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL / DEMOGRAFIA

Fernanda Rodrigues da Silva, Airton Cardoso Cançado e Waldecy Rodrigues.....39

Capítulo IV

CONTRIBUIÇÕES DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR: O CASO DA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Hilda Alberton de Carvalho, Oséias Santos de Oliveira e Isaura Alberton de Lima.....55

Capítulo V

DISCUTINDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

Cleber Roberto Souza, Leonardo Pinheiro Deboçã e Patricia Rosvadoski da Silva.....71

Capítulo VI

ESCOLA PÚBLICA DE ENSINO EM TEMPO INTEGRAL: ESTUDO DE CASO SOBRE O GRAU DE SINERGIA NO PROCESSO DE GESTÃO

Carlos André Barbosa de Jesus, José Moreira da Silva Neto, Maria Odete da Silva e Osmar Siena.....87

Capítulo VII

ESTRATÉGIAS COMUNICATIVAS EM PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

Luciano Santos Magalhães e Mariluce Paes de Souza.....104

Capítulo VIII

INDICADORES DE QUALIDADE E A PRODUTIVIDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Natália Talita Araújo Nascimento, Marlene Valério dos Santos Arenas, Paulo Adriano da Silva e Ítalo de Paula Casemiro.....122

Capítulo IX

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PUBLICIDADE: ANÁLISE DA DISPONIBILIDADE DE DADOS DE UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PARA EFETIVO CONTROLE POR PARTE DE SEUS STAKEHOLDERS

Kamila Morandim Maidana e Thaisa Pase Machado.....138

Capítulo X

RELATO TÉCNICO: O IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO MÓDULO DE FATURAMENTO DE UM ERP NA GESTÃO DE PROCESSOS VINCULADOS COM A HOTELARIA DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO NO ESTADO DE ALAGOAS

Kleber José dos Santos, Julio Marcel dos Santos e Bruno Moraes Silva.....154

Capítulo XI

AS TECNOLOGIAS DE GESTÃO APLICADAS NO SETOR PÚBLICO: UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL E GESTÃO DE COMPETÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS

Camila Soléra dos Santos, Marcelo Ribeiro Silva e José Carlos de Jesus Lopes.....167

Eixo 2 Políticas Públicas

Capítulo XII

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE CAPACITAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

Joyce Frade Machado, Geraldino Carneiro de Araújo, Danielle Bertolino de Macedo Verão e Maira Sônia Camacho.....179

Capítulo XIII

DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA UMA CONFIGURAÇÃO MAIS DEMOCRÁTICA

João André Nascimento Ribas.....195

Capítulo XIV

ENTRAVES À INSERÇÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) POR MEIO DO MERCADO INSTITUCIONAL LOCAL
Jamila El Tugoz, Loreni Teresinha Brandalise e Edison Luiz Leismann.....210

Capítulo XV

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO
Rita Cristina Fernandes Marena, Mariluce Paes de Souza, Janilene Vasconcelos de Melo e Theophilo Alves de Souza Filho.....226

Capítulo XVI

O COMBATE A CRIMINALIDADE EM DOURADOS/MS ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS E A POLÍCIA MILITAR
Fernando Cezar Lisik Galvão e Eduardo Garcia da Costa Marques.....244

Capítulo XVII

O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA
Cleide Vasconcelos Dantas, Dayana Alves Ferreira, Cláudio Zancan e Thiago Maia Macedo Nogueira.....260

Capítulo XVIII

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE QUANTITATIVA DA UFGD NO CENÁRIO BRASILEIRO DO PERÍODO DE 2005 A 2015
Sandra Fernandes, Fernando Cezar Lisik Galvão, Danielle Krummenacher de Medeiros Lachi e Paulo Sergio Vasconcelos.....276

Capítulo XIX

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)
Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto, Diego da Guia Santos, Luciana Peixoto Santa Rita, Maria Beatriz Oliveira da Silva e Andrew Beheregarai Finger.....292

Capítulo XX

PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA EM ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (ARS) NO PERÍODO 2004 - 2014: UM LEVANTAMENTO DO CAMPO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto, Diego da Guia Santos, Claudio Zancan e Maria Cristina Simões Barbosa.....307

Capítulo XXI

REGULAÇÃO EM SAÚDE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO AOS SERVIÇOS
Carla Werle e Thaisa Pase Machado.....322

Capítulo XXII

A FUNÇÃO SOCIAL E EDUCATIVA DO CRAS NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS E DO CREAS SOB O ÍNDICE DE JOVENS INFRATORES ENTRE OS PERÍODOS DE 2015 A 2016 NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ-SC

Aline Perussolo, Micheline Ramos de Oliveira e Marco Antonio Harms Dias.....336

Eixo 3 Compras e Licitações Públicas

Capítulo XXIII

COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO NA INFRAERO

Andréa Cecília Soares Rosset, Diego da Guia Santos, Dartagnan Ferreira de Macêdo e Andrew Beheregarai Finger.....350

Capítulo XXIV

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UMA PROPOSTA PARA A MELHORIA DA GESTÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Antônio Carlos Paim Terra e Eliseu Vieira Machado Jr.369

Capítulo XXV

DESEMPENHO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PRATICADAS PELO PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL

Alan Carlos Cavalcante da Silva, Eliane Moreira Sá de Souza, Alethéia Ferreira da Cruz e Simone Portella Teixeira de Mello.....385

Capítulo XXVI

PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO: UM ENSAIO TEÓRICO

Anahí Delgado, Camila Soléra dos Santos, Pedro Henrique Sant'anna Rissato e José Carlos de Jesus Lopes402

Sobre o organizador.....413

Sobre os autores.....414

CAPÍTULO I

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DE GESTORES PÚBLICOS

**Dartagnan Ferreira de Macêdo
João Antônio da Rocha Ataíde
Antonio Carlos Silva Costa**

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DE GESTORES PÚBLICOS

Dartagnan Ferreira de Macêdo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL)

Maceió - AL.

João Antônio da Rocha Ataíde

Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Maceió - AL.

Antonio Carlos Silva Costa

Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Maceió - AL.

RESUMO: Este trabalho teve como objetivo avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF), por meio da percepção de gestores envolvidos com a política pública no município de Maceió (AL). Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso na Secretaria Municipal de Saúde de Maceió (SMS) e em oito unidades de saúde da família situadas no sétimo distrito sanitário da capital alagoana. Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os coordenadores administrativos das oito unidades de saúde e com três gestores da SMS, a fim de identificar a percepção dos gestores sobre a ESF e o apoio fornecido pela gestão para a implementação dos serviços. Definiu-se como categoria de análise a gestão de recursos, especificamente estrutura física e equipamentos, recursos materiais e medicamentos, e gestão de pessoas. Assim, apontaram-se dificuldades no gerenciamento dos recursos, sublinhando a existência de mais problemas que aspectos positivos. Dessa forma, registrou-se que o nível de qualidade se demonstrou insatisfatório.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Serviços de Saúde. Estratégia Saúde da Família. Gestão em Saúde.

1. INTRODUÇÃO

A Estratégia Saúde da Família (ESF) é uma política pública de saúde desenvolvida com o intuito de reorganizar a atenção básica no país, enfatizando aspectos referentes à promoção e prevenção da saúde, como alternativa ao modelo tradicional de assistência, que registra um caráter meramente curativo (BRASIL, 2011).

Com o novo modelo brasileiro de saúde pública, após a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação do SUS, por meio da Lei 8.080/90, buscou-se a atenção integral à saúde, com ênfase em práticas que busquem evitar o surgimento de agravantes. Nesse contexto, objetivou-se gerar resolutividade aos problemas mediante a adoção de programas na atenção básica que priorizem as ações de promoção da saúde. Entretanto, essa mudança de paradigma ainda não

está consolidada por diversos fatores, especialmente devido aos aspectos culturais que mantêm a tradição de uma assistência mais curativa.

Assim, justifica-se avaliar a qualidade dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF), como uma importante política pública nacional, pois os resultados podem auxiliar na descrição da realidade dos serviços implementados pela política, especificamente relacionados à atenção básica e à saúde da família, contribuindo, em termos práticos, para um aprimoramento dos serviços desenvolvidos pelas equipes de saúde e, também, teoricamente para a consolidação de estudos avaliativos no campo das políticas públicas de saúde.

Este artigo teve como objetivo avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família (ESF) como política pública de saúde no município de Maceió, a partir da visão de gestores públicos envolvidos com a política pública. Especificamente, objetivou-se analisar a percepção dos gestores sobre a qualidade dos serviços e examinar a importância das ações dos gestores municipais para a eficiência da ESF.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Política pública, segundo Secchi (2013, p. 02), refere-se a “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Porém, o autor ressalta que uma definição reducionista tende a ser arbitrária, pois não há consenso entre os autores especialistas na área quanto ao conceito do termo. Souza (2006) define as políticas públicas como um campo do conhecimento que analisa a ação governamental e propõe mudanças que se fizerem necessárias no curso das ações dos gestores públicos. No mesmo sentido, Dye (1984) registra um conceito que demonstra a importância estatal na gestão de políticas públicas ao conceitua-las como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, inserindo a influência não apenas da ação, mas também da omissão governamental como um determinante para a atuação dos atores sociais e para os resultados da gestão pública.

O ciclo de políticas públicas, segundo a proposição de Secchi (2013), é composto pelas seguintes fases: identificação de um problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Outros autores também definiram os ciclos de políticas públicas, existindo algumas diferenças e similaridades entre as propostas de Secchi (2013) e as de Frey (2000) e Souza (2006). A formação da agenda, a implementação e a avaliação são comuns aos três modelos. A avaliação, em particular, tem grande importância para os gestores públicos, pois permite um *feedback* acerca dos resultados da política implementada.

A avaliação em saúde deve levar em consideração a pertinência dos aspectos metodológicos, além de gerar resultados úteis que possibilitem seu uso para a melhoria do processo decisório. Também, a avaliação de programas e serviços de saúde pode ser realizada por diversas áreas do conhecimento, como administração, economia, serviço social e saúde pública, por meio de diversas

abordagens teóricas e metodologias (SERAPIONI, 2006; DESLANDES, 1997). Ressalta-se que a avaliação de políticas públicas, incluindo as políticas de saúde, ainda não está consolidada no Brasil, apesar de ter ocorrido um aumento recente de pesquisas avaliativas, podendo ser considerada como um campo em formação, especialmente devido às múltiplas abordagens teórico-metodológicas adotadas pelos autores (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A avaliação de qualidade da política é a opção de boa parte dos teóricos da área. Porém, o conceito de qualidade em saúde, de acordo com Mezomo (2001), não é consenso entre os autores, mas, um serviço considerado de qualidade é aquele que atende às expectativas dos usuários. Para Donabedian (1990), o conceito de qualidade associa-se à conformidade com normas e padrões que, por sua vez, não são absolutos e variam entre as sociedades.

Em relação aos serviços do SUS, os mesmos são organizados, conforme explica Starfield (2002), por níveis de atenção à saúde: primária, secundária ou terciária. A atenção primária é a “porta de entrada” do sistema, onde há o acolhimento inicial dos usuários, abrangendo os serviços também denominados de atenção básica, ou seja, serviços de menor complexidade. As situações que exijam cuidados especializados são encaminhadas para os serviços de especialidades, formando o nível secundário e os casos mais complexos são direcionados aos hospitais, que compõem o terceiro nível de atenção (STARFIELD, 2002).

Sobre a Estratégia Saúde da Família (ESF), a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pelo Ministério da Saúde, estabelece a revisão de diretrizes e normas no âmbito da atenção básica e refere-se às ações realizadas por equipes de saúde, de forma descentralizada e integral, correspondendo ao primeiro contato dos indivíduos com o sistema público de saúde e, posteriormente, havendo a necessidade de uma comunicação com a Rede de Atenção à Saúde, a fim de garantir a integralidade da assistência (BRASIL, 2011). Nesse contexto, a ESF é considerada prioritária no que se refere à consolidação e expansão da atenção básica no país. A maioria da população brasileira está cadastrada em Unidades de Saúde da Família, prioritariamente famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Assim, o crescimento da ESF é notório, variando, porém, a média da cobertura populacional entre as cidades e regiões do país (MALTA et al., 2016).

Estudos anteriores analisaram a gestão da ESF, sob diferentes enfoques de análise. Cavalcante e Lima (2013) relataram a precarização do trabalho na atenção básica por meio de um estudo de caso realizado em uma unidade de saúde da família de um bairro da periferia maceioense. Foram elencados fatores relacionados com a precarização das políticas de saúde e da ESF, entre eles, a qualidade de vida do trabalhador, vínculos empregatícios precários, condições inadequadas de trabalho, negação de direitos trabalhistas, risco de vida para os profissionais, estrutura física inadequada, desabastecimento de insumos para desenvolver as atividades e gestão centralizada e não participativa (CAVALCANTE; LIMA, 2013).

O trabalho de Silva Neto e Ribeiro (2012) analisou, do ponto de vista da

gestão estratégica de recursos públicos, as variáveis que restringiriam a efetividade da ESF, constatando que a falha preponderante estava diretamente relacionada a uma gestão ineficiente dos recursos. Em relação à gestão, Sulti et al. (2015) analisaram como ocorre o processo decisório na prática da gestão no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF), a partir dos discursos de gestores de um município do estado do Espírito Santo. Observou-se que as relações de poder entre os gestores e destes com as equipes de saúde demonstram uma centralização do processo decisório, burocracia e hierarquia funcional taylorista e, portanto, havendo pouca participação dos profissionais de saúde no planejamento e nas decisões gerenciais.

Por outro lado, Cavalcanti, Oliveira Neto e Sousa (2015) examinaram os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão de gestores municipais de saúde. Registrou-se a necessidade de aprimorar as ações de avaliação e monitoramento dos serviços, além de aperfeiçoar e melhorar o processo de planejamento, a gestão de pessoas, a estrutura física das Unidades de Saúde e a articulação da atenção básica com a Rede de Atenção à Saúde.

Os autores Cardoso et al. (2015) avaliaram a gestão da ESF em municípios mineiros, por meio dos resultados da autoavaliação de qualidade pontuados de acordo com o instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade. No geral, os gestores avaliaram os serviços de maneira positiva. Porém, identificaram-se dimensões que obtiveram avaliação negativa, como a gestão do trabalho, educação permanente, insumos e medicamentos, e infraestrutura e equipamentos.

Também, Figueiredo et al. (2010), em um estudo com gestores da ESF de municípios do Rio Grande do Sul, analisaram o processo de trabalho da gestão, subdividindo os resultados em três temáticas: ações de organização/funcionamento da Saúde da Família, ações de formação e educação permanente ou continuada, e ações de monitoramento e avaliação. A gestão de recursos humanos e a gestão de materiais foram as mais significativas, tendo relação direta com o processo de trabalho dos profissionais. Observou-se, ainda, que as políticas de capacitação são pontuais e não estão pautadas pelas reais necessidades dos profissionais, mas sim são executadas de acordo com iniciativa da própria gestão local, em consonância com as políticas nacionais de saúde.

3. METODOLOGIA

Com o objetivo de avaliar a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família no município de Maceió, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, realizado na capital alagoana, abrangendo a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e oito Unidades de Saúde da Família, representantes do sétimo distrito sanitário de saúde. Assim, o estudo classifica-se, em relação aos objetivos, como descritivo, pois realizou uma análise e descrição da gestão da ESF em Maceió (AL), a partir da percepção dos gestores públicos. Segundo Gil (2009, p. 28), a pesquisa descritiva descreve “características

de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Foram entrevistados treze gestores públicos, especificamente os coordenadores administrativos das oito unidades de saúde avaliadas, além de três gestores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS): a coordenação do distrito sanitário objeto de análise, a coordenação de atenção básica (AB) e a Diretoria de Atenção à Saúde (DAS). As entrevistas foram semiestruturadas, pois esse tipo de entrevista permite uma interação com o entrevistado, possibilitando o uso da criatividade pelo pesquisador para alcançar respostas úteis e que se aproximem dos conhecimentos empíricos e da realidade. Objetivou-se identificar qual a participação da gestão municipal nas ações desenvolvidas pela estratégia, qual o apoio gerencial fornecido aos servidores e qual o grau de eficiência da gestão de pessoas, materiais e logística, nos resultados estratégicos alcançados.

Mediante autorização dos respondentes, as entrevistas foram gravadas em áudio. Ressalta-se que dois dos entrevistados aceitaram participar da entrevista, porém não autorizaram a gravação. Nesses casos, as respostas foram registradas em diário de campo e, posteriormente, transcritas para o computador. Seguiu-se um roteiro, elaborado de acordo com o que foi observado na revisão de literatura e, especialmente, baseando-se no instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade (AMQ), proposto pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2005).

As entrevistas realizadas com os gestores municipais de saúde, foram realizadas entre 02 de junho e 18 de julho de 2016. O critério para seleção dos gestores pesquisados levou em consideração a relação direta com a Estratégia Saúde da Família. A fim de garantir o sigilo dos entrevistados, os mesmos serão classificados neste estudo como G1 a G8 (gestores das unidades de saúde) e G9 a G11 (gestores da SMS).

A análise qualitativa foi constituída mediante análise de conteúdo, proposta por Bardin (2010). Nesse sentido, os dados foram transcritos na íntegra, realizou-se leitura flutuante e exaustiva dos textos e, posteriormente, as informações foram organizadas e categorizadas, realizando-se uma codificação para posterior análise.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, o Quadro 1 ilustra a categoria e as subcategorias identificadas, a partir da análise de conteúdo realizada.

Quadro 1 – Categorias e Subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Respostas	Ocorrências
Gestão de recursos	Gestão da estrutura física e equipamentos	Inadequação	10
		Improvisação	03
		Adequado	01
	Gestão de materiais e medicamentos	Abastecimento total ou parcial	07
		Insuficiência	04
	Gestão de pessoas	Carga horária de trabalho	09
Capacitação		11	

Fonte: elaborado pelos autores.

Os gestores das unidades de saúde possuem a seguinte formação: três em administração, um em psicologia, e dois em licenciaturas. Ainda que a maioria dos gestores possua formação em nível superior e boa parte seja formado em administração de empresas, ressalta-se que nenhum deles apontou formação específica em administração pública ou gestão em saúde. Quanto ao tempo no cargo, registrou-se que os gestores possuem uma média de dois anos de atuação, o que demonstra rotatividade nos cargos gerenciais.

Por sua vez, os gestores do nível estratégico, que atuam na sede da Secretaria Municipal de Saúde, apresentaram titulações condizentes com as atribuições do cargo, pois todos possuem pós-graduação em áreas afins ao papel desempenhado na gestão, em cursos como gestão e controle social de políticas públicas, saúde pública, gestão da saúde e desenvolvimento social, gestão da clínica na atenção básica e inteligência de futuro, prospectiva e políticas públicas.

4.1. ANÁLISE DA ESTRUTURA FÍSICA E EQUIPAMENTOS

O cenário da estrutura física das unidades investigadas sublinha condições inadequadas para a prestação de serviços de saúde, sendo esse indicador o que apresentou a pior avaliação dos gestores das unidades de saúde. Os seguintes relatos dos gestores evidenciam a situação dos estabelecimentos de saúde:

Sem condições de funcionamento [...]. Temos um consultório para três médicos e duas enfermeiras, e outro consultório que a gente adaptou, desse 'tamaninho', um cubículo. A farmácia só cabe duas pessoas. Tudo mofado, tudo pingando [...] Toda a infraestrutura aqui é péssima, péssima. Se vier aqui um pessoal da vigilância acho que fecha o posto [...] (G1).

[...] nós não estamos na nossa unidade. A nossa unidade está danificada totalmente a cobertura, necessitando de reparos, já estamos completando dois anos aqui neste prédio emprestado, aguardando que a secretaria de saúde tome providências nesses cuidados. Estamos atendendo no improvisado aqui [...] A estrutura não é adequada de jeito nenhum [...] (G2).

[...] hoje não está adequado, porque nós estamos alocados em um local totalmente improvisado e que não é nosso local de trabalho, né. Aí está meio precário, mas estamos vendo o que vamos fazer e se vamos sair daqui (G5).

O problema aqui dessa Unidade é a estrutura física né. O cenário aqui deixa muito a desejar, eu já pedi reforma e tudo, mas só que quando eu

entrei, aí o prédio novo estava sendo construído né, parece que agora está faltando só os móveis, então por isso que eles pararam e não fizeram mais reformas (G6).

Aqui está com muito problema, estruturalmente falando, tem goteira, a gente já cansou de chamar alguém para retirar, tem as telhas que foram retiradas, lá fora a área que seria para a sala de espera está descoberta [...] torneiras vazando [...] muito precário. Não é adequado (G7).

Péssima estrutura, como você pode ver. A última sala, por exemplo, funciona vacinas, curativo, pré-consulta, dentista... é um 'depósito' para poder funcionar o posto. Se chega fiscalização a última sala seria fechada [...] (G8).

Evidenciou-se a necessidade de solucionar a situação atual da maioria dos estabelecimentos de saúde, pois o contexto situacional gera dificuldades para cumprir minimamente os objetivos da política pública. Segundo alguns gestores, as condições precárias de trabalho engessariam o serviço e impactariam nos indicadores, ou seja, a precarização vivenciada por profissionais e usuários impede a efetividade de algumas ações que exigem espaço físico adequado e a disponibilidade de equipamentos em bom estado de conservação para sua realização. Outros trabalhos científicos apontaram a existência de infraestrutura inadequada ou a necessidade de se encontrar soluções para problemas estruturais e de espaço físico nas unidades de saúde, sendo um problema recorrente nas diversas localidades estudadas (SILVA NETO; RIBEIRO, 2012; CAVALCANTE; LIMA, 2013; CARDOSO et al., 2015).

A citação dos sujeitos da pesquisa de existir a possibilidade de interdição de setores de algumas unidades, caso haja uma fiscalização de órgãos de vigilância, devido aos problemas hidráulicos, elétricos e de infiltração, demonstra a gravidade do problema. Também, alguns gestores apontaram a necessidade de rodízio dos consultórios entre os profissionais ou o compartilhamento de vários serviços dentro de um mesmo espaço, contribuindo negativamente para a qualidade e, também, para a quantidade das consultas e procedimentos executados.

Em particular, duas USF registram situação mais crítica, pois encontravam-se em locais que não são totalmente próximos da população, pois o prédio ou foi interditado para reforma ou condenado pela defesa civil, e atualmente os serviços funcionam precariamente em locais improvisados, em um espaço cedido pelo CAIC da UFAL e pela Vila Olímpica de Maceió. No que se refere à acessibilidade para portadores de necessidades especiais, nenhuma das unidades apresenta adaptações em todos os seus ambientes, o que fere o direito desses cidadãos que possuem condições diferenciadas a um atendimento digno, o que inclui pacientes que possuem dificuldades de locomoção, cadeirantes e parte dos idosos cadastrados.

A gestão da SMS reconhece a gravidade do problema e explica que entraves licitatórios e burocráticos dificultam uma resolução ágil:

Eu definiria a situação atual como preocupante. Assim, a gente tá há algum tempo com baixa infraestrutura em algumas unidades de saúde e também, passamos por um período de transição, porque muitas unidades foram fechadas ao mesmo tempo para reformas, e isso complicou. A gente sabe que a reforma é para um bem, mas houve essa

questão. Mas a gente ainda tem algumas unidades que não foram contempladas na reforma e que não estão em uma boa situação... e a questão mesmo de insumos, de materiais, estrutura [...] talvez seja corrigido agora, porque a gente concluiu a licitação de alguns processos, que vem se arrastando aí há algum tempo [...] (G10).

[...] temos agora uma condição melhor, conseguimos fazer uma renovação de praticamente 1/3 das unidades, então algumas unidades estão novas, construídas. Mas ainda precisa avançar muito na estruturação. Em termos de equipamentos, nós faremos agora uma atualização em 51 unidades, inclusive todas as (unidade) do VII distrito vão receber móveis e equipamentos novos. Isso já foi licitado e está chegando o material, então vamos dar uma requalificada nas estruturas, que estavam muito tempo sem investimento aí e tinha muita coisa muito obsoleta (G11).

Registrou-se que há um esforço dos gestores para solucionar os problemas estruturais. Porém, os problemas são urgentes e, em contrapartida, há dificuldades de integração entre os setores responsáveis e lentidão nos processos burocráticos, ocasionando a persistência das dificuldades enfrentadas pelos usuários e profissionais nas unidades. Assim, torna-se indispensável uma melhor articulação entre a área fim e a área meio, ou seja, entra as coordenações dos programas e políticas e as coordenações gerenciais, visando a otimização desses processos.

4.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE RECURSOS MATERIAIS E MEDICAMENTOS

No que tange à gestão de recursos materiais e medicamentos, destaca-se os seguintes relatos:

Não é suficiente, porque, no caso, a nossa demanda é muito grande [...] o que chega é a quantidade exata para, assim, se fosse só PSF, entendeu? Seria tranquilo. Mas como aqui também tem demanda espontânea [...] não vai ter medicamento suficiente (G3).

[...] olhe, aqui é assim, a informação que o farmacêutico passa é que alguns medicamentos do elenco básico estão faltando. A conta que ele fez é que em torno de 70% dos medicamentos chegam, só que os 30% que não chegam é o que o pessoal usa mais. Mas, acho que atende parcialmente. Já em relação à quantidade, vai de acordo com o pedido do farmacêutico [...] (G4).

É, assim, no mês de dezembro, teve uma falta muito grande aqui de remédios, papel etc. Aí eles me explicaram, eu não entendo muito bem, que estava chegando e que todo final de ano é assim, mas agora regularizou (G6).

Tem muitas vezes que vem faltando medicamento, óleo veio aparecer agora, porque não vinha e a gente não usava. Deixa um pouco a desejar, porque falta muito ainda. Por causa da licitação pelo que eles dizem. As vezes passa cinco ou seis meses que não chega algumas medicações importantes (G8).

[...] a gente sempre pede a mais, porque sempre vem a menos, pra tentar chegar numa quantidade ideal. Atualmente a gente está sem papel nenhum, e temos uma necessidade muito grande de papel (G7).

Ainda que a maioria das respostas tenha definido o atual abastecimento como dentro de uma normalidade, boa parte dos relatos sublinharam expressões

como “agora sim”, “no momento está abastecido” e termos correlatos, o que pode significar que houve problemas em períodos anteriores, apontado um fornecimento intermitente desses recursos. Em estudo realizado em uma USF de Maceió (AL), Cavalcante e Lima (2013) citaram que os insumos e materiais seriam insuficientes para o desenvolvimento de atividades cotidianas dos profissionais.

Assim, a logística de distribuição dos materiais, insumos e medicamentos ocorre mediante solicitação por e-mail do quantitativo necessário ao almoxarifado, no caso dos recursos materiais, ou à Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), no caso de medicamentos. A periodicidade dos pedidos é semanal ou de acordo com a necessidade da USF. Para dois gestores, o abastecimento da farmácia não é suficiente para atender à demanda dos pacientes. Ambos os coordenadores que tiveram essa percepção gerenciam US mistas, isto é, as que possuem o modelo ESF e o modelo tradicional, o qual também atende usuários por meio de demanda espontânea e, dessa forma, possuem uma maior quantidade de usuários diários.

Portanto, registra-se a necessidade de ampliação do estoque disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde para abastecimento de insumos nas USF e que o abastecimento seja constante e melhor organizado e controlado. Outro ponto observado é que nenhum dos gestores pontuou a realização de estimativas do quantitativo usado em determinado período. Assim, é importante que haja a realização de uma estimativa do uso dos medicamentos e insumos, pela direção da unidade em conjunto com os profissionais de nível superior que devem planejar as solicitações, de modo que os medicamentos disponíveis na farmácia central do município (CAF) efetivamente cheguem aos pacientes das unidades de saúde em tempo hábil.

Além disso, a gestão da SMS deve ter um maior controle das demandas de todas as unidades de saúde, no sentido de viabilizar com a antecipação necessária a aquisição dos insumos, considerando que, na gestão pública, as compras são pautadas pela lei de licitações, 8.666/93. Logo, para atender a essa exigência legal e aos trâmites burocráticos, é imprescindível um planejamento eficiente que apresente um cronograma das aquisições que serão necessárias para atender às demandas futuras dos estabelecimentos de saúde do município, de forma a minimizar a possibilidade de desabastecimento.

4.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Alguns assuntos pertencentes ao campo da gestão de pessoas foram explorados nos relatos dos respondentes. Em relação à carga horária de trabalho, apontou-se que a mesma não é cumprida integralmente em 50% dos casos, segundo as respostas, por diversos motivos apontados pelos gestores:

Devido ao nosso *posto* não ter essa estrutura adequada, eles fazem todas as manhãs, as duas equipes, e algumas tardes a gente reveza [...], até porque nós só temos dois consultórios, sendo um que a gente improvisou. Então esse é o principal motivo, é a falta de espaço físico e de estrutura (G1).

Olhe bem, eu tenho uma dificuldade aqui, de sala. Então, o médico ele não está vindo os cinco dias, por conta da estrutura, eu não tenho sala suficiente para eles. O que eu faço? Eu dobro o atendimento no dia que ele vem, por exemplo, se ele tem que atender 15 ele atende 30, para poder cobrir a carga horária do outro dia. Mas isso é provisório, por conta da estrutura [...] (G2).

Nem todos cumprem. São dois fatores, o primeiro é que a estrutura física não comporta todos os profissionais. Mas, por exemplo, eu não estou conseguindo ter contato com todos os recursos humanos, tem funcionários que não aparecem [...], mas a maioria cumpre o combinado (G7).

Como aqui é área de risco, não tem como sair de cinco horas da tarde [...] sai, no máximo, 3 horas, porque é arriscado até o indivíduo morrer [...] E a preocupação da SMS aqui é frequência, então eu cobro que eles façam pelo menos seis horas corridas, devido à questão da violência da região (G8)

Dessa forma, a estrutura física das USF, que teriam espaço insuficiente para a atuação concomitante de todos membros das equipes, é pontuada como a principal alegação para a flexibilização de carga horária. Outro aspecto pontuado foi a questão da violência na região das comunidades, que seria intensificada no turno vespertino, obrigando ao fechamento de algumas USF em um horário anterior ao determinado.

Sobre o não cumprimento integral do horário de trabalho, Cavalcante e Lima (2013) apontaram alguns possíveis motivos, como a possibilidade de alguns profissionais possuírem mais de um vínculo empregatício ou realizarem cursos durante o turno de trabalho. Entretanto, ressalta-se que esses aspectos não foram relatados nas entrevistas realizadas. Assim, é primordial que ocorra maior controle das atividades desenvolvidas pelos profissionais, pois é um dos obstáculos para a efetividade do serviço. Entretanto, a necessidade de se atentar à frequência dos trabalhadores demonstra a existência de entraves para consolidar a ESF (FIGUEIREDO et al., 2010; SILVA NETO; RIBEIRO, 2012)

Por outro lado, dos gestores que apontaram que a carga horária é cumprida integralmente por todas as categorias profissionais, dois deles não sublinharam detalhes e outros dois relataram o uso de ponto eletrônico.

Em relação à realização de cursos de capacitação pela SMS, a maioria apontou que há essa oferta, mas com vagas limitadas e prioritariamente para médicos e enfermeiros. Alguns entrevistados apontaram um crescimento da oferta dessas capacitações nos últimos tempos, conforme o seguinte relato:

Ultimamente tem aparecido bastantes capacitações. É mais para a área de enfermagem, mas aparece para outros profissionais, como agente de saúde, administrativo, para assistente social também tem [...]. Agora mesmo tem uma oferta de um curso sobre o Zika vírus e outro sobre DST/AIDS (G4).

A capacitação sistemática dos profissionais, de acordo com as necessidades, é fundamental para a atualização dos mesmos, possibilitando a aprendizagem de novos conhecimentos. Além disso, a oferta de capacitações realizadas em conjunto com servidores de outras unidades de saúde possibilita a

discussão de problemas existentes no âmbito do processo de trabalho em saúde, de forma a buscar soluções a partir das trocas de experiências entre os profissionais. Também, um ponto importante referente às capacitações desenvolvidas pelos gestores para a qualificação dos profissionais é que elas foram consideradas pontuais, inexistindo um programa de educação permanente ou capacitação continuada:

[...] essa parte de capacitação é umas coisas que todas as áreas na SMS pensam e todos os anos estão capacitando. Nessa gestão, a gente não teve problema quanto a essa parte de capacitação. Agora, [...] o que eu acho que deixa um pouco a desejar e que a gente estava até comentando isso hoje, é a descentralização dessa capacitação, também, descer um pouquinho para os distritos, trabalhar também com a própria comunidade, sabe? Fazer um trabalho mesmo como o pessoal da educação permanente vai dentro da Unidade de Saúde, trabalhando processo de trabalho [...] eu acho que assim, atualmente a gente está muito na capacitação em DST/AIDS, em HIPERDIA... uma coisa mais na política, onde a gente precisa trabalhar bem mais a parte de organização do processo de trabalho nas unidades (G9).

Dessa forma, relatou-se a necessidade de se organizar o processo de trabalho, de forma a viabilizar e incentivar que as práticas dos profissionais sejam consistentes com os parâmetros da ESF. As principais atividades desenvolvidas pela gestão estão voltadas para temas e ações direcionadas pelo Ministério da Saúde, de acordo com o interesse dos gestores.

Todavia, é preciso desenvolver capacitações que não sejam apenas em políticas específicas, ou seja, em aspectos técnicos, mas sim, buscar novas práticas nos processos de trabalho, no sentido de que se vislumbre uma aplicabilidade do conteúdo disseminado com a prática dos servidores. Assim, é preciso observar as necessidades dos profissionais de saúde ao programar as capacitações (FIGUEIREDO et al., 2010). A ênfase em capacitações que visem a reorganizar os processos de trabalho, como apontou os respondentes, é fundamental, pois verifica-se que as práticas profissionais estão muito centradas no modelo biomédico. Por isso, trabalhar de forma continuada com essas equipes é indispensável para priorizar as ações de promoção e prevenção nas atividades desenvolvidas. Investir no capital humano deve ser atuação central da gestão, pois a implementação ou não das diretrizes das políticas públicas, incluindo os pressupostos priorizados pela ESF, é papel direto e final dos profissionais de saúde.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avaliou a gestão dos serviços da Estratégia Saúde da Família, considerando a percepção de um grupo de gestores diretamente relacionados com a política pública em Maceió (AL). Neste trabalho, definiu-se como categoria de análise a gestão de recursos e, em específico, como subcategorias a gestão da estrutura física e de equipamentos, de recursos

materiais e medicamentos e de recursos humanos, ou gestão de pessoas.

Dessa forma, sublinharam-se entraves quanto à péssima infraestrutura física das unidades, à gestão de materiais e medicamentos intermitente e à gestão de recursos humanos, especialmente no que tange ao não cumprimento de carga horária e a necessidade de melhor estruturação das capacitações e do processo de educação continuada. Assim, de um modo geral, a avaliação dos serviços pode ser considerada insatisfatória. Ilustra-se a necessidade de atuação da gestão para solucionar as deficiências apontadas e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Como limitações do trabalho, registra-se que os resultados não podem ser generalizados, uma vez que o estudo se limitou ao universo pesquisado, por meio de estudo de caso. Por fim, sugere-se a realização de novos estudos avaliativos com metodologia semelhante à adotada neste trabalho, além da análise da percepção de outros atores sociais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70 LDA, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional da Atenção Básica. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 03 de junho de 2015.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

CARDOSO, A. V. L. et al. Avaliação da gestão da Estratégia Saúde da Família por meio do instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade em municípios de Minas Gerais, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 1267-1284, 2015.

CAVALCANTE, M. V. S.; LIMA, T. C. S. A precarização do trabalho na atenção básica em saúde: relato de experiência. **Revista Argumentum**, v. 5, n. 1, p. 235-256, 2013.

CAVALCANTI, P. C. S.; OLIVEIRA NETO, A. V.; SOUSA, M. F. Quais são os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão dos gestores municipais? **Saúde em Debate**, v. 39, n. 105, p. 323-336, 2015.

DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 13, n. 1, p. 103-107, 1997.

DONABEDIAN, A. *La dimensión internacional de la evaluación y garantía de la calidad*. **Salud Publica Mex**, v. 32, n. 2, p. 113-7, 1990.

DYE, T. R. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FIGUEIREDO, P. P. de et al. Processo de trabalho da Estratégia Saúde da Família: a concepção de gestão que permeia o agir em saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 235-259, 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MALTA, D. C. et al. A Cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 2, p. 327-338, 2016.

MEZOMO, J. C. **Gestão da qualidade na saúde: princípios básicos**. São Paulo: Manole, 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAPIONI, M. **Avaliação da qualidade em saúde: delineamentos para um modelo multidimensional e correlacional**. In: Bosi M. L.; Mercado F. (Org.). *Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes*. Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA NETO, J. M.; RIBEIRO, R. P. Gestão Estratégica de Recursos Públicos: Avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do Programa de Saúde da Família. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, p. 191-210, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STARFIELD, B. **Atenção primária: Equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002.

SULTI, A. D. C. et al. O discurso dos gestores da Estratégia Saúde da Família sobre a tomada de decisão na gestão em saúde: desafio para o Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 39, n. 104, p. 172-182, 2015.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

ABSTRACT: This study aimed to assess the management of the Family Health Strategy by perceiving the of public managers involved with the public policy in the city of Maceió (AL). For this purpose, a descriptive research was performed, with qualitative approach, through a case study in eight family health units located in the seventh sanitary district of the capital of Alagoas. Thus, semi-structured interviews were performed with the administrative supervisors of the eight health units and with three managers of the Municipal Health Department of Maceió, in order to identify the perception of the managers about the Family Health Strategy and the support offered by the management to implement the services. It was defined as a category of analysis, the resource management, specifically, physical and equipment structure, material resources and medicines, and people management. Regarding the managers, difficulties in the management of resources and in the monitoring process and evaluation of the Family Health Strategy, highlighting the existence of more problems than positive aspects. Therefore, it has been shown that the quality level was not satisfactory.

KEYWORDS: Assessment of health services. Family Health Strategy. Health Management.

CAPÍTULO II

ANÁLISE DE RESULTADOS OBTIDOS NA GESTÃO: POSSIBILIDADES DE INOVAÇÃO EM UMA UNIDADE DE ENSINO

**Márcio de Souza Costa
Maria Conceição Melo Silva Luft
Alana Fonseca Oliveira
Maria Verônica Barbosa dos Santos
Rosimere Gomes de Sá
Valdenice Araújo Santos Lima**

ANÁLISE DE RESULTADOS OBTIDOS NA GESTÃO: POSSIBILIDADES DE INOVAÇÃO EM UMA UNIDADE DE ENSINO

Márcio de Souza Costa

Instituto Federal de Sergipe

Aracaju – SE

Maria Conceição Melo Silva Luft

Universidade Federal de Sergipe

São Cristóvão – SE

Alana Fonseca Oliveira

Instituto Federal de Sergipe

Aracaju – SE

Maria Verônica Barbosa dos Santos

Instituto Federal de Sergipe

Aracaju – SE

Rosimere Gomes de Sá

Instituto Federal de Sergipe

Aracaju – SE

Valdenice Araújo Santos Lima

Instituto Federal de Sergipe

Aracaju – SE

RESUMO: As políticas públicas de educação profissional e tecnológica ganharam um novo impulso após a promulgação da Lei 11.892 em 2008. Com crescentes investimentos, foi formada uma rede composta por Institutos Federais. Através de um programa de expansão realizado pelo Ministério da Educação, essas instituições estão hoje presentes em todos os estados, tendo como práticas as atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação. No tocante a este estudo, são abordados resultados alcançados em indicadores acadêmicos decorrentes da atuação do campus Estância do Instituto Federal de Sergipe (IFS). A metodologia adotada teve ênfase na pesquisa qualitativa. Foram explorados documentos institucionais, como o PDI e relatórios de gestão para obtenção de dados dos indicadores, que teve resultados comparados a outros três grupos: média brasileira, média dos institutos federais do nordeste e dados consolidados do IFS, todos referentes ao período compreendido entre os anos de 2011 a 2014. Por meio do diagnóstico efetuado foi possível traçar um plano de ação que prevê possibilidades de melhoria no desempenho da unidade de ensino. As ações sugeridas visam corrigir lacunas ou distorções, possuindo elementos promotores para a melhoria da gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Diagnóstico; Planejamento; Ações; Inovação.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil as políticas públicas de educação ganharam mais importância em

tempos mais recentes, após a promulgação da Constituição Federal em 1988 e com a criação de leis posteriores para suprir seus dispositivos, como a Lei de Diretrizes e Bases, que regulamentou e organizou a educação profissional brasileira nos artigos 39 a 42.

Em 29/12/2008, como decorrência mais recente da reforma da educação profissional, foi sancionada a Lei 11.892, que é considerada o ponto de partida para a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, formada pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Desde o ano de 2008 algumas alterações na Rede federal foram implementadas, a exemplo:

- Integração entre escolas técnicas, CEFETs e escolas agrotécnicas;
- Criação nessas instituições dos cursos de licenciaturas, engenharias e de tecnologias;
- Foco em Ensino-pesquisa-extensão-inovação;
- Ênfase em Trabalho-ciência-tecnologia-cultura;
- Valorização dos Arranjos Produtivos Locais;
- Parceria com entes subnacionais;
- Estrutura multicampi dos Institutos Federais.

No estado de Sergipe, o Instituto Federal de Sergipe (IFS), segundo dados do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para os anos de 2014 a 2019, aponta que houve a criação de uma Reitoria, a transformação de duas unidades autônomas autarquicamente do CEFET e da Escola Agrotécnica Federal em três campi vinculados a esta reitoria, que juntos passam a integrar uma única autarquia, que tornaram-se o Campus Aracaju, Campus Lagarto e Campus São Cristóvão, constituindo-se assim uma estrutura multicampi (IFS/PDI, 2014).

No programa de expansão da Rede Federal, o Ministério da Educação (MEC) contemplou o estado de Sergipe com três campi na fase II, nos municípios de Estância, Nossa Senhora da Glória e Itabaiana, utilizando como metodologia de escolha na definição das localidades aspectos multidisciplinares, em uma análise geográfica, demográfica, socioambiental, econômica e cultural, apoiada em dados do governo estadual (IFS/PDI, 2014).

Nesta perspectiva, o campus Estância está instalado na mesorregião leste sergipana. O início do funcionamento da unidade de ensino ocorreu em 2011, ainda em sede provisória. Em 2014 ocorreu a migração para as instalações definitivas, que possuem infraestrutura de laboratórios e salas de aula mais apropriadas para as atividades acadêmicas.

Considera-se o fato de que o Tribunal de Contas da União (TCU) avalia as instituições federais de ensino através de indicadores de gestão, definidos por meio do acórdão nº 2267/2005, que em seu rol de análise, investiga dados de seis indicadores acadêmicos: Relação de Candidatos por Vaga, Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas, Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas, Eficiência Acadêmica de Concluintes, Retenção de Fluxo Escolar e Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral.

Sendo assim, procurou-se saber o desempenho dos indicadores acadêmicos

no campus Estância do IFS no período compreendido entre 2011 e 2014, verificando distorções, ao qual realizou-se uma análise comparativa à média brasileira, do nordeste e da própria instituição.

Este diagnóstico serviu de subsídio para a elaboração de um plano de ação contendo inovações a serem implementadas. Além disso, a escolha dessa unidade de ensino deveu-se ao fato de que apresenta uma estrutura própria e moderna, condizente para que seu foco seja a melhoria da gestão.

Para tanto, o artigo está estruturado em 5 seções. A seção 2 discorre sobre os procedimentos metodológicos. A seção 3 apresenta o diagnóstico realizado seguido pelo plano de ação na seção 4. Por fim a seção 5 revela as conclusões obtidas.

2. METODOLOGIA

No que se refere ao tipo de pesquisa, este trabalho pode ser considerado como sendo de cunho exploratório e descritivo, uma vez que segundo Vergara (2013), a pesquisa exploratória é adequada para o objetivo de aumentar o número de conhecimentos sobre o assunto. Assim, busca-se analisar resultados alcançados em indicadores acadêmicos do campus Estância do IFS.

A pesquisa justifica-se de caráter descritivo porque descreve neste trabalho um plano de ação visando corrigir lacunas encontradas na unidade de ensino, pois de acordo com Vergara (2013), a pesquisa descritiva expõe as características de determinado fenômeno, além de estabelecer correlações.

Quanto à abordagem, pode-se classificar este trabalho através de seu viés qualitativo, tanto por meio de pesquisa documental, como também porque é feito um plano de ação. Segundo Roesch (2010), a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, tratando-se de melhorar a efetividade de programas, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos.

O estudo de caso está presente nesta pesquisa, pois, nas considerações de Roesch (2010), permite investigar um fenômeno em profundidade no seu contexto, além de observá-lo em vários ângulos.

Sendo assim, cada indicador de desempenho possui uma fórmula de cálculo, que são apresentadas juntamente com a sua descrição, em consonância com o Manual de Indicadores elaborado e encaminhado, pela SETEC, às unidades da Rede Federal, conforme Tabela 1 (MEC, 2015).

Tabela 1 – Indicadores acadêmicos	
Indicador acadêmico	Fórmula de cálculo
Relação de candidatos por vaga	Inscritos / Vagas ofertadas
Relação de ingressos por matrículas atendidas	$(\text{Ingressantes} / \text{Matrículas atendidas}) \times 100$
Relação de concluintes por matrículas atendidas	$(\text{Concluintes} / \text{Matrículas atendidas}) \times 100$
Eficiência acadêmica de concluintes	$(\text{Concluintes} / \text{Finalizados}) \times 100$
Retenção de fluxo escolar	$(\text{Retidos} / \text{Matrículas atendidas}) \times 100$

Relação de alunos por docente em tempo integral (Matrículas atendidas/ Docentes) x 100

Fonte: MEC (2015)

Para atingir o objeto de estudo, a forma da coleta de dados utilizada foi a pesquisa documental. Assim, um dos documentos observados foi o relatório de gestão do IFS, que possui resultados de indicadores do órgão. Trata-se do relatório oficial da instituição, sendo inclusive publicado no site do IFS e enviado para os órgãos de controle.

Já em relação aos dados dos indicadores a nível nacional, de nordeste e ainda ao desempenho global do IFS, verificou-se o Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – exercício 2014, expedido pelo Ministério da educação em junho de 2015.

Por último, para os resultados dos indicadores considerados de baixo desempenho foi feito um plano de ação, com atividades distribuídas em uma tabela.

Para tanto, o modelo de plano de ação deve conter sugestões à gestão do IFS sobre inovações que podem ser adotadas para melhorar a sua atuação, conforme modelo da tabela 2.

Tabela 2 – Modelo do Plano de Ação

Objetivo:					
Item	Atividade	Responsável	Data	Local	Método
1					
2					

Fonte: Adaptado de Meira (2003)

O plano de ação permite, de uma forma simples, garantir que as informações básicas e mais fundamentais sejam claramente definidas e as ações propostas sejam minuciosas, porém simplificadas (MEIRA, 2003).

3. DIAGNÓSTICO

Seis indicadores são apresentados e analisados a partir de dados coletados em documentos: Relação de Candidatos por Vaga, Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas, Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas, Eficiência Acadêmica de Concluintes, Retenção de Fluxo Escolar e Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral.

3.1 RELAÇÃO DE CANDIDATOS POR VAGA

Este indicador mede a consonância entre a oferta de vagas em relação à procura do público. A relação é a de quanto maior melhor, podendo indicar por

meio de seu resultado se os cursos estão sendo bem aceitos (MEC, 2015).

No Campus Estância identifica-se uma inconstância no comportamento de seus números, visto que inicialmente aumenta, mas houve uma queda em 2013 e uma recuperação ocorrendo no ano seguinte. Contudo, há de se ressaltar que este campus até então estava em uma sede provisória, a partir de 2014 passou para as instalações definitivas, o que pode servir de chamariz para o público-alvo, na tentativa de melhorar o resultado deste indicador.

No consolidado do IFS, excetuando-se o ano de 2013, nos demais períodos a média não possui um intervalo grande de variação, beirando o índice de 13 candidatos por vaga.

Em relação à média brasileira e do nordeste, no último ano pesquisado, o IFS apresentou um desempenho superior, novamente ultrapassando os dois dígitos (12,53), fato que nunca ocorreu nos outros grupos analisados, mesmo que houvesse um crescimento nos resultados da média do nordeste e do Brasil, que apresentaram a relação candidato por vaga de 8,79 e 6,31, respectivamente, de acordo com tabela 3.

Tabela 3 – Relação de Candidatos por Vaga

Relação de Candidatos por vaga	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	1,93	3,24	2,39	4,54
IFS	13,38	13	2,4	12,53
Nordeste	7,99	5,89	6,24	8,79
Brasil	5,77	5,02	5,02	6,31

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Esta situação requer ações corretivas por parte da gestão para melhorar o índice no campus pesquisado, já que o seu resultado ficou abaixo das médias do IFS, do nordeste e do Brasil.

3.2 RELAÇÃO DE INGRESSOS POR MATRÍCULAS ATENDIDAS

O indicador mede a capacidade de renovação do quadro discente. A sua mensuração permite visualizar se a instituição está mantendo o nível da oferta de vagas em seus processos seletivos (MEC, 2015).

O Campus Estância teve a sua primeira turma de alunos em 2011. Entretanto, segundo registros do Relatório de Gestão do IFS (2016), não se confirmou a matrícula de 100% dos alunos no referido ano. Nos demais anos esse índice apresentou uma queda significativa, o que não necessariamente é ruim, pois comparativamente aos outros grupos analisados os resultados do campus têm ficado dentro da média.

Dados consolidados do IFS, da média brasileira e dos institutos federais do nordeste, do período de 2011 a 2014, mostram decréscimo nos resultados do indicador (tabela 4).

Tabela 4 – Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas

Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	94,16	65,70	31,09	28,28
IFS	32,8	38,80	25,55	25,41
Nordeste	40,5	33,20	32,80	26,73
Brasil	40,6	35,10	34,18	31,03

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Desta forma, o indicador Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas apontou uma boa situação para o Campus Estância.

3.3 RELAÇÃO DE CONCLUINTES POR MATRÍCULAS ATENDIDAS

O indicador Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas mede a capacidade de alcançar êxito escolar. Os seus resultados representam o ciclo desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos finais provenientes das atividades institucionais (MEC, 2015).

No Campus Estância a primeira turma teve início em 2011. Em 2013 alunos que iniciaram cursos técnicos subsequentes em anos anteriores se formaram, inferindo que mais de 20% do alunado concluiu seus estudos no referido ano. Contudo, houve uma queda neste índice no ano seguinte, o que não o inviabiliza de ficar acima da média dos demais grupos, como mostrado na tabela 5.

Tabela 5 – Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas

Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	0	0,28	20,51	14,22
IFS	13,4	3,8	5,89	6,13
Nordeste	12,7	15,5	11,4	7,2
Brasil	15,4	15,2	12,97	11,37

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Sobre os números consolidados do IFS, nota-se que houve uma queda brusca em 2012, recuperando-se levemente nos anos seguintes, mas ainda com um baixo índice nesta avaliação. Já em relação à média do Brasil, segundo o MEC (2015) a greve dos servidores em 2013 fez retardar a quantidade de concluintes nos anos de 2013 e 2014, afetando negativamente este indicador. Tal fato ocorreu em relação ao aspecto verificado no grupo da região nordestina.

3.4 EFICIÊNCIA ACADÊMICA DE CONCLUINTES

O indicador mede a capacidade de alcançar êxito entre os alunos que finalizam. O seu resultado permite identificar situações como evasão e desligamento, fatores prejudiciais para a instituição (MEC, 2015).

O Campus Estância, por ter sido inaugurado em 2011, só veio apresentar concluintes nos anos seguintes. Em 2013 apresentou a maior eficiência acadêmica da série histórica de todos os grupos. Em 2014 apresentou uma queda no índice, o que o fez ficar abaixo da média (tabela 6).

No IFS, a situação do indicador Eficiência Acadêmica de Concluintes variou em linha descendente nos anos de 2012 e 2013, elevando-se em 2014, muito em razão do elevado grau de concluintes nos campi, que segundo informa o relatório de gestão, os auxílios concedidos a bolsistas ocorreram em maior intensidade a partir de 2013, sendo este um fator de incentivo à continuidade dos estudos para alunos de baixa renda.

Nos grupos do Brasil e do nordeste, em toda a série histórica, em torno de 50% a 60% dos alunos concluíram o curso com êxito na Rede federal de educação profissional e tecnológica.

Tabela 6 – Eficiência Acadêmica de Concluintes

Eficiência Acadêmica de Concluintes	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	0	1,26	69,95	47,97
IFS	59	36,30	33,33	55,38
Nordeste	51,8	60,10	49,11	51,23
Brasil	50,7	53,40	49,26	54,40

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Segundo o MEC (2015), espera-se que haja um efeito positivo no indicador a partir de uma série de ações ligadas à assistência estudantil promovidas pela Rede, especialmente com o aumento substancial nos repasses ocorridos em 2013 e 2014.

3.5 RETENÇÃO DO FLUXO ESCOLAR

Este indicador mede a relação de alunos que não concluem seus cursos no período previsto. Vale destacar que uma boa medição aqui é a de quanto menor melhor, ou seja, que os alunos não realizem o trancamento ou não tenham reprovação em disciplinas ou em cursos.

O desempenho medido por este indicador permite avaliar se os alunos da instituição estão terminando seus ciclos de estudos dentro da grade de disciplinas regularmente previstas.

No Campus Estância o índice sofreu uma elevação por dois anos

consecutivos e em 2014 diminuiu. Há de se ressaltar, contudo, que a Retenção do Fluxo Escolar neste campus sempre esteve abaixo da média nacional, nordestina e do IFS, logo considera-se boa (tabela 7).

Tabela 7 – Retenção do Fluxo Escolar

Retenção do Fluxo Escolar	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	1,76	9,22	26,44	17,39
IFS	35,3	36,8	37,54	44,41
Nordeste	37,4	44,6	38,09	42,07
Brasil	34	39,6	36,25	40,04

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Comparando-se os dados, percebe-se que no IFS tem havido um aumento progressivo a cada ano nos resultados do indicador, que em 2014 ultrapassou a média do Brasil e do nordeste, com estes últimos tendo comportamento de elevações e recuos, entre 34% e 44% de retenção do fluxo.

3.6 RELAÇÃO DE ALUNOS POR DOCENTE EM TEMPO INTEGRAL

Trata-se de indicador que visa medir melhor a carga de trabalho do professor em relação à quantidade de alunos matriculados, bem como identificar o grau de atendimento dos alunos pela força de trabalho docente disponível para o ensino, pesquisa, extensão e a inovação (MEC, 2015).

A Portaria MEC nº 818/2015 regulamenta o conceito de aluno-equivalente e de relação aluno por professor. A definição de conceitos e o estabelecimento de fatores para fins de cálculo dos indicadores de gestão das instituições da Rede federal relativizam a definição de 20 alunos-equivalente para cada professor (MEC, 2015).

No Campus Estância foi constatada uma média razoável neste indicador nos últimos quatro anos, mais próximo do conceito estipulado de alunos-equivalentes atribuído pelo MEC, conforme tabela 8.

Os resultados do IFS são semelhantes aos dados apresentados pelos grupos do Brasil e do nordeste, oscilando para mais ou menos em sintonia com a média brasileira e dos institutos do nordeste, ficando ligeiramente acima do recomendado pelo MEC.

Tabela 8 – Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral

Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Campus Estância	13,33	25,9	14,16	14,53
IFS	21,3	28,58	30,6	27,72
Nordeste	22,9	27,23	27,3	25,14
Brasil	24,1	29,44	29,5	23

Fonte: MEC (2015); IFS (2016)

Em suma, os resultados encontrados sinalizam a situação visualizada na tabela 9, a seguir.

Tabela 9 – Distorções encontradas no campus Estância

Indicadores acadêmicos	Lacunas encontradas
Relação de Candidatos por Vaga	X
Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas	
Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas	
Eficiência Acadêmica de Concluintes	X
Retenção do Fluxo Escolar	
Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	X

Fonte: O próprio autor (2016)

As lacunas ou insuficiências encontradas nos resultados dos indicadores acadêmicos do campus Estância refletem a possibilidade de melhoria a partir de planos de ação específicos para cada problemática encontrada.

4. PLANO DE AÇÃO

Neste capítulo é detalhado o plano de ação sugerido ao campus Estância do IFS, visando assim propor intervenções nos problemas diagnosticados neste estudo. A intenção é sugerir inovações partindo de ferramentas e de conteúdo teórico para aplicar a situações práticas, de modo que resultados melhores possam ser obtidos, pois baseando-se em Schumpeter (1997), pode-se afirmar que a inovação é muito mais do que a concepção de ideias, é o processo de desenvolver o uso dessas ideias de forma prática.

Para o Campus Estância, o plano de ação prevê iniciativas para corrigir lacunas verificadas em três indicadores acadêmicos: Relação de Candidatos por Vaga, Eficiência Acadêmica de Concluintes e Relação de Alunos por Docentes em Tempo Integral.

4.1 AUMENTAR A RELAÇÃO DE CANDIDATOS POR VAGA

No curto prazo, sugere-se melhorar a divulgação da marca da instituição, dos processos seletivos e dos cursos do IFS nas escolas localizadas em municípios circunvizinhos a Estância, utilizando abordagem teatral e montando stands em feiras de ciências nestas escolas, demonstrando a produção científica do campus, bem como divulgando a instituição em meios alternativos, como rádios, além da inserção de notícias em portais da internet.

No médio prazo aconselha-se a criação de um plano de marketing e comunicação, para planejar ações que valorizem a produção local da unidade de ensino, em termos de resultados acadêmicos, de pesquisa e de extensão, a fim de promover a marca institucional. No longo prazo, como inovação, sugere-se a criação da rádio e TV do Campus, com abordagens de baixo custo, através de ferramentas on-line, como o youtube. Assim, a visibilidade será ampliada, podendo ocorrer maior interesse da comunidade em estudar na instituição, o que deverá melhorar o resultado do indicador.

4.2 AUMENTAR A EFICIÊNCIA ACADÊMICA DE CONCLUINTES

Na lei de criação da rede federal é ressaltada como finalidade dos Institutos Federais a sua colaboração para o desenvolvimento local, regional e nacional, sendo a área de atuação territorial dessa instituição como limites de abrangência de sua autonomia para criação e extinção de cursos. Para castro (2010), a noção de território é importante para a atuação em um Arranjo Produtivo Local, pois a aglomeração se dá em um determinado espaço. O APL possui características que o distinguem dos demais, como sinais sócio-culturais, econômicos, políticos, ambientais e históricos marcantes e intrinsecamente articulados para sua formação.

Assim, preconiza-se no longo prazo uma melhor definição dos arranjos produtivos locais, sociais e culturais existentes nos municípios de Estância e circunvizinhos, articulando uma comissão mista de servidores do campus e membros do poder executivo municipal e estadual, a fim de elaborar um documento prevendo quais setores econômicos deverão ser objeto de trabalho em conjunto por todas as esferas, de modo que os esforços sejam convergidos para a formação de alunos nas atividades finalísticas previstas nesses planos.

Esta ação vai de encontro ao objetivo estratégico do IFS, de “ampliar parcerias estratégicas com instituições públicas e privadas”, além de possibilitar a identificação dos alunos com seu território, estimulando-os a concluir seus cursos, diminuindo as taxas de evasões ou abandonos, que afetam o indicador Eficiência Acadêmica de Concluintes.

Segue, desta forma, a recomendação de Pacheco (2012):

A oferta dos cursos deve apoiar-se nos necessários enlaces da educação

com a ordenação territorial e com o desenvolvimento socioeconômico, pois é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem.

Já em relação ao curto prazo, propõe-se analisar estatisticamente alunos de baixo desempenho, através do lançamento de notas no sistema de registro escolar, que necessitam de auxílio ou orientação em disciplinas específicas, adotando um estudo baseado na matriz GUT, o que facilitará a tomada de decisões pelos gestores e professores, para motivar os alunos a seguirem em seus cursos.

4.3 MELHORAR A RELAÇÃO DE ALUNOS POR DOCENTE EM TEMPO INTEGRAL

O Campus Estância alcançou em 2014 a taxa de 14,53 alunos por docente, quando o MEC (2015) atribui a relação de 20 alunos-equivalente como sendo uma situação excelente. Assim, considerando esta folga, o campus poderia fazer cursos de extensão à comunidade externa para ampliar a quantidade de alunos atendidos pelos docentes. Dentro da matriz de perspectivas do IFS essa ação estaria relacionada a “Promover ações que beneficiem alunos e comunidades externa para inserção ao mercado de trabalho”.

Consolida-se então o plano de ação para o Campus Estância no formato proposto por Meira (2003). Com isso, o detalhamento das ações que representam sugestões para a melhoria dos indicadores, conforme descrições efetuadas nos itens anteriores, são expostos na tabela 10.

Tabela 10 – Plano de Ação do Campus Estância

Objetivo: Aumentar a Relação de Candidatos por Vaga					
Item	Atividade	Responsável	Data	Local	Método
1	Divulgar a marca da instituição, dos processos seletivos e dos cursos do IFS	Coordenação de comunicação	Curto prazo	Municípios da área de atuação do campus	Utilizar abordagem teatral, stands em feiras de ciências, rádios, portais de notícias.
2	Criar plano de marketing e comunicação	Coordenação de comunicação	Médio prazo	Campus	Definir plano de atuação da comunicação institucional.
3	Criar rádio e TV do Campus	Coordenação de comunicação	Longo prazo	Campus	Utilizar ferramentas on-line.

Objetivo: Aumentar a Eficiência Acadêmica de Concluintes

Item	Atividade	Responsável	Data	Local	Método
4	Articular formação de uma comissão mista de servidores do campus e membros do poder executivo municipal e estadual	Direção Geral e reitoria	Longo prazo	IFS, estado e municípios da área de atuação do campus	Elaborar um documento prevendo setores econômicos que deverão ser objeto de trabalho em conjunto por todas as esferas.

Objetivo: Aumentar a Eficiência Acadêmica de Concluintes

5	Desenvolver projetos de pesquisa e extensão em setores econômicos	Gerência de ensino, professores e alunos	Longo prazo	Municípios da área de atuação do campus	Promover ações de pesquisa e extensão em setores econômicos.
6	Identificar alunos de baixo desempenho	Gerência de ensino	Curto prazo	Campus	Realizar análise estatística das notas dos alunos no sistema de registro escolar; construir relatório baseando-se na metodologia da matriz GUT.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Cabe dizer que nestas atividades as ações de curto prazo são aquelas de fácil realização e que poderão ser efetuadas em até seis meses. O médio prazo consiste em um intervalo de seis meses a dois anos. Já o longo prazo envolve atividades de mais difícil concretização e que exigem um período de tempo superior a dois anos para a sua concretização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou discutir as possibilidades de inovação organizacional a partir de resultados dos indicadores acadêmicos do campus Estância do IFS.

De forma a ter parâmetros comparativos para os dados encontrados nos

indicadores, foi confrontado o desempenho do campus Estância com a média brasileira e dos institutos federais do nordeste, além dos resultados consolidados do IFS. Desta maneira, apoiou-se no PDI e no relatório de gestão, com base ainda em relatórios do MEC.

Há de se considerar que pesquisas nesta área são incipientes, pois a temática da expansão dos institutos federais é recente. Sendo assim, este trabalho buscou realizar uma análise restrita aos dados de 2011 a 2014.

Para futuros estudos sugere-se verificar se a instituição adotou o plano de ação indicado, no todo ou em parte, assim como analisar os dados dos indicadores administrativos, de gestão de pessoas e socioeconômicos definidos pelo TCU por meio do acórdão nº 2.267/2005.

As contribuições para a ampliação do entendimento sobre a instituição salientam que os documentos institucionais são fontes importantes de informações, devendo ser acessados e lidos pelos servidores da instituição, para que conheçam melhor a organização em que trabalham.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Lei n. 11.892, de 29 de novembro de 2008.** Institutos Federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

CASTRO, Luiz Humberto de. **Arranjo Produtivo Local.** Brasília: Sebrae, 2009.

IFS – Instituto Federal de Sergipe. **PDI: Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2019.** Sergipe: IFS, 2014. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/1Documentos/2014/7-Julho/PDI_IFS_-_2014-2019.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Relatório de Gestão.** Exercício de 2015. Publicado em março de 2016. Disponível em: <www.ifs.edu.br>. Acesso em: 01 set. 2016.

MEC – Ministério da Educação. **Relatório anual de análise dos indicadores de gestão das instituições federais de educação profissional, científica e tecnológica: exercício 2014.** Publicado em junho de 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17929-analise-indicadores-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 08 set. 2016.

MEIRA, Rogério Campos. **As ferramentas para a melhoria da qualidade.** Porto Alegre: SEBRAE, 2003.

PACHECO, Eliezer. **Perspectivas da educação profissional técnica de nível médio: propostas de diretrizes curriculares.** São Paulo: Moderna, 2012. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A8337ECDC2B0137ED025BFE393C>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1997.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria. Fiscalização de orientação centralizada.** Rede Federal de Educação Profissional, Científica e

Tecnológica. Brasília: TCU, jun. 2012. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92847E5F3E97>>. Acesso em: 01 out. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ABSTRACT: The Public policies of professional and technological education gained new impetus after the enactment of Law 11.892 in 2008. With growing investments, was formed a network of Federal Institutes. Through an expansion program by the Ministry of Education, these institutions are now present in all states, with the practices of teaching, research, extension and innovation. With regard to this study, are discussed achievements in academic performance indicators arising from the campus resort the Federal Institute of Sergipe (IFS). The methodology was emphasis on qualitative research. Institutional documents were explored, such as PDI and management reports to obtain data indicators that results compared to other three groups: Brazilian average, average federal institutes northeast and consolidated IFS data, all for the period between years 2011 to 2014. Through the diagnosis was made possible to draw a plan of action that provides possibilities for improvement in the performance of teaching unit. The suggested actions aimed at correcting gaps or distortions, having promoter elements for improving the management, therefore contributing in reactive capacity of IFS to have a leveraged performance. Further research should be promoted, especially in order to verify if the institution has adopted the best practices.

KEYWORDS: Education, Diagnosis, Planning, Action, Innovation.

CAPÍTULO III

CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES CIENTÍFICAS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL / DEMOGRAFIA

**Fernanda Rodrigues da Silva
Airton Cardoso Cançado
Waldecy Rodrigues**

CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES CIENTÍFICAS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL / DEMOGRAFIA

Fernanda Rodrigues da Silva

Universidade Federal do Tocantins – UFT, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR
Palmas - TO

Airton Cardoso Cançado

Universidade Federal do Tocantins – UFT, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR
Palmas - TO

Waldecy Rodrigues

Universidade Federal do Tocantins – UFT, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR
Palmas - TO

RESUMO: Trata-se de um estudo teórico, que se propôs desenvolver uma sistematização conceitual das contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, no Brasil, por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas foram: SCIELO; SPELL; ANPAD e periódicos das qualificações (A1, A2, B1 e B2), classificados na área: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES. A busca foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014. Foram encontradas nas bases de dados 408 publicações. Compôs a amostra válida 252 artigos, admitidos nos critérios de inclusão, oriundos das qualificações (A1, A2, B1 e B2), os quais foram submetidos à análise de conteúdo. As categorias resultantes foram “Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma”; “Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado”; “Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade”; “Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo”; “Outras formas de Controle social”; “Não aborda aspectos do Controle social”. A abordagem empírica foi a mais recorrente nas publicações avaliadas. Ao final, obteve-se 30 artigos que abordaram conceitualmente o termo controle social. Nesses, constatou-se, que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre controle social. Enquanto que as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Dado esse que evidencia que as publicações teóricas sobre controle social ainda não estão presentes nos periódicos de estratos superiores.

PALAVRAS-CHAVE: Revisão Integrativa de Literatura. Controle Social. Planejamento Urbano e Regional.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata-se de um estudo teórico, que se propôs desenvolver uma

sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR” do sistema integrado WebQualis da CAPES (versão 2012) por meio da realização de uma revisão integrativa de literatura.

Quanto aos objetivos específicos delinearam-se os seguintes: *i*) realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre Controle Social, nas bases de dados pré-selecionadas; *ii*) sistematizar as diversas abordagens sobre Controle Social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo; *iii*) identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir no aprimoramento dos conceitos em tela e conseqüentemente no delineamento de pesquisas futuras.

As discussões envoltas na temática do Controle Social são complexas e carregam um leque de percepções e caracterizações as mais distintas possíveis. Sendo que as discussões sobre tal tema, atualmente ainda são restritas. Não há na literatura da área um consenso do que realmente se caracteriza como Controle Social, ele pode ser desde Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, como também pode ser compreendido como o controle do Estado sobre a própria sociedade (MARTINS, 1989).

Autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Machado e Medeiros (2007), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012) dentre outros, se dedicaram a avaliar esses entendimentos. No entanto, o que é possível notar é que as discussões sobre tal tema ainda são recentes e restritas, Martins (1989, p.6), por exemplo, alerta que “estamos deixando de discutir uma questão que, ao contrário do que aparenta, é relevante e legítima”.

Enquanto houver ausência de entendimento das concepções e dos mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa refere-se a um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas na academia brasileira foram os periódicos das seguintes qualificações (A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação: “Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR”, do aplicativo integrado WebQualis da CAPES, versão 2012, os dados desta pesquisa foram coletados em periódicos classificados com as melhores estratificações de pesquisas científicas utilizadas no país.

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa seguiu as fases proposta por Whitemore e Knafl (2005); Ganong (1987); Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba (2014), sendo elas: seleção da questão de pesquisa; definição das palavras-chave; definição das bases de dados; definição dos critérios de inclusão/exclusão; seleção da amostra válida; análise preliminar dos artigos.

Como questão norteadora deste trabalho definiu-se a seguinte: quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional / Demografia” do sistema integrado WebQualis da CAPES (versão 2012)?

A busca nos periódicos foi desenvolvida nos meses de setembro e outubro de 2014, por acesso online (*sites*) e pesquisou-se em cada banco de dados / periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

Os critérios definidos para a inclusão das publicações foram estudos que trataram especificamente do tema [Controle Social]; publicações reconhecidas pela comunidade científica veiculadas no idioma português e disponíveis eletronicamente para *download* nos periódicos pesquisados (*sites*); estudos publicados no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014; publicações procedentes de trabalhos tipificados como artigos científicos.

Já os critérios definidos para a exclusão das publicações foram publicações de diversos tipos de trabalhos: editoriais, resenhas e conferências; publicações não disponíveis em meio eletrônico (versões impressas); estudos publicados fora do período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de outubro de 2014.

Ao final das buscas compôs-se uma amostra válida da revisão integrativa de literatura dos 252 artigos, que foram admitidos nos critérios iniciais de inclusão, oriundos dos periódicos das qualificações já mencionadas, os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temática (BARDIN, 2011).

O trajeto da análise de conteúdo utilizado nesta pesquisa ocorreu em três etapas. A primeira correspondeu à pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com o intuito de extrair elementos para separação dos 252 artigos de acordo com as quatro categorias previamente definidas com base no referencial teórico apresentado: “Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma – CS-SSM”; “Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”.

No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram necessárias “Outras formas de Controle Social” e “Não aborda aspectos do Controle Social”. Neste momento, delimitou-se a análise de conteúdo para este estudo, ou seja, dentre as seis categorias de análises encontradas, esta pesquisa manteve seu foco especificamente na categoria do CS-SE em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo.

A segunda etapa desenvolvida durante a análise de conteúdo diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesta fase, realizou-se a leitura integral dos 155 artigos incluídos na categoria do CS-SE.

A terceira e última etapa da análise de conteúdo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) realizada nos 30 artigos que foram selecionados por tratarem conceitualmente do Controle Social com aprofundamento teórico. Vale mencionar que dos 30 artigos apreciados 9 eram trabalhos teóricos e 21 estudos empíricos.

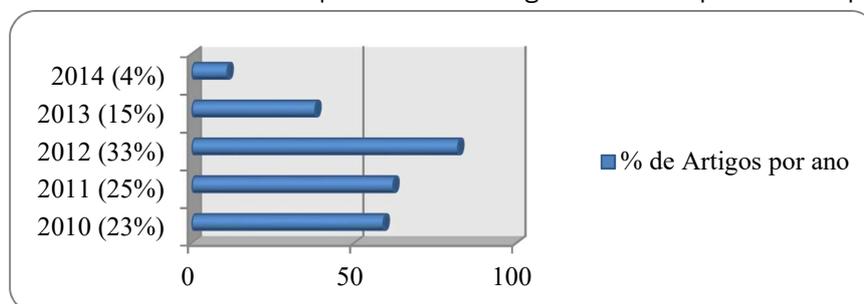
As especificidades sobre a caracterização dos resultados obtidos a respeito da literatura científica sobre Controle Social no Brasil e a análise temática são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

3. PERFIL E CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA SOBRE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Os dados exibidos a seguir advêm essencialmente da codificação, sistematização, organização e categorização das implicações obtidas na revisão integrativa de literatura. Para elaboração deste perfil, fez-se uso das seguintes ferramentas: estatística descritiva, elaboração de quadros, gráficos, esquemas e tabelas.

Na avaliação sobre o percentual do quantitativo de artigos por período de publicação, constatou-se que os anos que apresentaram maior número de artigos publicados nos periódicos científicos analisados, foram 2010, 2011 e 2012 com um total de 203 artigos, representando 80% das publicações pesquisadas. Já os anos com menor incidência de artigos publicados foram 2013 e 2014, correspondendo apenas a 20% das publicações. Nota-se, portanto, que na literatura sobre Controle Social, oriunda dos periódicos classificados nos estratos de A1 a B2, na área de Planejamento Urbano e Regional / Demografia - PUR, há uma tendência de crescimento nos três primeiros anos (2010, 2011 e 2012) e uma acentuada redução nos últimos dois (2013 e 2014). Nos Gráficos 01 e 02 visualizam-se tais constatações e o percentual total do quantitativo de artigos avaliados, bem como a distribuição por ano de publicação.

Gráfico 1 - Percentual total do quantitativo de artigos avaliados apresentados por ano

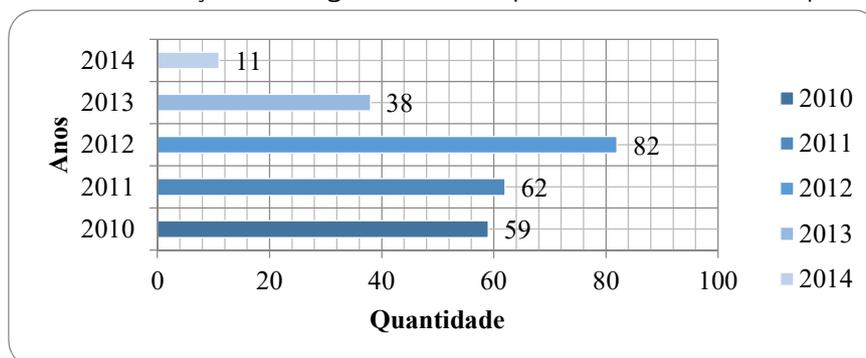


Fonte: SILVA, 2015, p. 82.

A apreciação dos dados possibilitou a verificação do quantitativo de artigos publicados sobre Controle Social ao longo dos últimos cinco anos. Sendo assim, no Gráfico 02, é possível perceber a tendência ao declínio das publicações sobre

Controle Social no Brasil nos últimos dois anos. Fator esse negativo no contexto do processo de consolidação das publicações relativas à temática do Controle Social.

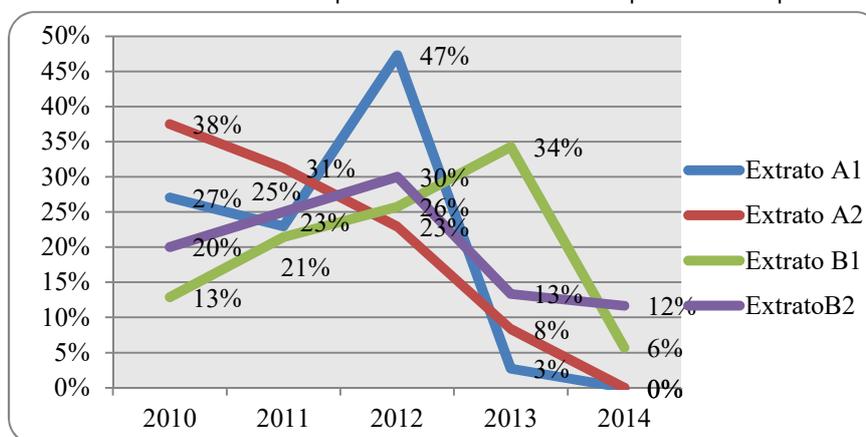
Gráfico 2 – Evolução dos artigos distribuídos por ano e acumulados no período



Fonte: SILVA, 2015, p. 82.

No tocante aos estratos observados (A1, A2, B1 e B2) e a evolução dos artigos por ano (2010 a 2014), nota-se que no estrato A1 o ano mais expressivo em termos de publicações foi o de 2012. Já no estrato A2, o ano com maior número de artigos publicados foi o de 2010. Com referência ao estrato B1, o ano com maior destaque no número de artigos publicados foi o de 2013. Por fim, no estrato B2, o ano com maior incidência de artigos verificados foi o de 2012. Os detalhamentos desses dados constam no Gráfico 03, a seguir:

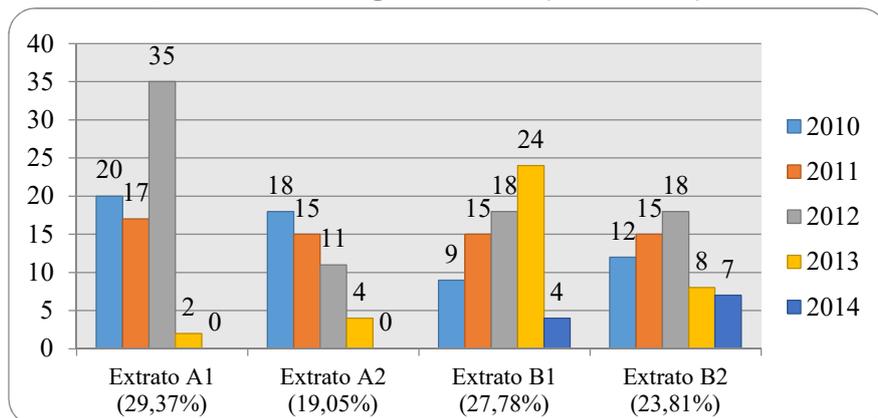
Gráfico 3 – Percentual do quantitativo dos estratos apresentados por ano



Fonte: SILVA, 2015, p. 83.

A respeito da representatividade do quantitativo dos artigos, dividida por cada estrato de acordo com os anos pesquisados, observa-se que o estrato mais proeminente em termos de artigos avaliados foi o estrato A1 representando 29,37% do total. Já o estrato com menor representatividade na amostra foi o A2 que representou apenas 19,05% do total dos estratos. O detalhamento dos demais estratos encontram-se expostos na representação gráfica abaixo:

Gráfico 4 – Quantitativo dos artigos avaliados apresentados por ano e extrato



Fonte: SILVA, 2015, p. 84.

Após a categorização dos 252 artigos, foi possível identificar qual a categoria que congregava o maior número de artigos. Sendo assim, a categoria que se destacou foi a do CS-SE com 61% do total dos artigos avaliados, na sequência tem-se a categoria CS-ES com 17%. Esses resultados valida a relevância da realização desse estudo, uma vez que tais elementos possibilitam uma maior compreensão de como a perspectiva do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado tem sido abordada pela comunidade científica.

As definições das categorias de análise, bem como as especificidades das abordagens encontradas sobre Controle Social em cada uma delas e as respectivas áreas de concentração estão exibidas no Quadro 01.

Quadro 1 – Descrição das categorias da análise de conteúdo

Grades	Categorias de an	Descrição
Categorias definidas inicialmente	Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo (CS-ESM)	Os artigos apreciados nesta categoria ponderam sobre o Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Em sua maioria, os trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas às áreas: Ciência Política e Administração Pública . Os enfoques presentes nestes artigos foram: O Estado burocrático enquanto responsável por manter a ordem e o Controle Social; o Controle Social exercido pelos Tribunais de Contas da distribuição das verbas públicas.
	Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma (CS-SSM)	Compuseram esta categoria artigos que abordam o Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma. Os trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas as seguintes áreas: Psicologia e Sociologia . Retratando temas como: Controle Social exercido por meio das relações de sociabilidade diferenciadas; Controle Social exercido pelos familiares e redes de amigos do comportamento sexual; Controle Social vinculado às concepções da psicologia; Controle Social das religiões evangélicas sobre o uso do álcool; Controle Social existente no ambiente rural, marcado pelas relações primárias, face a face, com forte coerção e solidariedade moral entre os indivíduos; Controle Social de

Categorias construídas durante a análise		práticas moralistas; Controle Social dos tribunais eclesiásticos; Controle Social da delinquência juvenil, dentre outros.
	Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado (CS-SE)	Foram inseridos nesta categoria artigos científicos que discorriam sobre a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. A maioria dos trabalhos classificados apresentaram abordagens vinculadas às respectivas áreas: Saúde e Ciência Política . Os artigos exibiram diferentes abordagens/mecanismos que caracterizam/viabilizam tal modalidade de Controle Social, tais como: conselhos gestores de políticas públicas; conselhos locais de saúde; movimentos sociais; Controle Social como instrumento de transparência dos recursos públicos; Controle Social da democratização do Sistema Único de Saúde - SUS; Controle Social enquanto um dos princípios doutrinários do SUS; Controle Social enquanto consolidador das políticas públicas; Controle Social como diretriz da educação permanente em educação; Controle Social da coisa pública (poder público); Controle Social como participação democrática; Controle Social como sinônimo de participação social nas políticas públicas, em especial na área da saúde; controle e a participação social como instrumentos que possibilitam a construção da cidadania; Controle Social como um elemento do processo de exercício de cidadania em uma sociedade democrática, por meio da Gestão Social; Controle Social como fluxos comunicativos entre as instituições públicas e a sociedade civil, dentre outros.
	Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade (CS-ES)	Nesta categoria foram enquadradas as publicações que versam sobre o Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Os trabalhos classificados aqui apresentaram abordagens vinculadas à área do Direito e Urbanismo . Os temas discutidos em tais artigos foram: Controle Social externo exercido pela defesa social sobre a população vulnerável vinculado ao ordenamento das cidades; Controle Social do estado nas políticas voltadas para a contenção da AIDS; Controle Social do estado sobre os índices de natalidade; Controle Social e a domesticação das classes tidas como perigosas; Controle Social disciplinar exercido por meio do direito; Controle Social exercido pela ditadura de Stroessner; Controle Social dos serviços de segurança pública; Controle Social relativo às formas organizadas de reação social ao crime, ao desvio ou a determinadas situações-problema objeto de punição ou regulação especial etc.
	Outras formas de Controle Social (OF-CS)	Nesta categoria foram inseridos artigos que abordaram outras modalidades/formas de Controle Social e que por tratarem do Controle Social em perspectivas diversas, não foram enquadrados em nenhuma das categorias anteriores. Em síntese, esta categoria agregou artigos que discorriam sobre o controle social com os seguintes aspectos: Controle Social do discurso; Controle Social da doença; Controle Social dos corpos; Controle Social da medicina; Controle Social da comunidade científica; Controle Social como o biopoder da sexualidade; Controle Social natural; Controle Social exercido

		pelas instituições e/grupo social vinculados ao marketing, dentre outros.
	Não aborda aspectos do Controle Social (NAA-CS)	Esta categoria foi criada para admitir os artigos que não abordaram aspectos diretamente relacionados ao Controle Social. Tal categoria se fez necessária tendo em vista a ocorrência da inserção de artigos incluídos na amostra válida do estudo que não abordavam, especificamente, conteúdos relativos ao Controle Social. Alguns até mesmo, possuíam o termo apenas nas referências bibliográficas. Outros, apesar da busca ter sido realizada com o termo entre aspa, continham apenas uma das palavras isoladamente (Controle ou Social), não possuindo, portanto, o termo completo.

Fonte: SILVA, 2015, p. 86-87.

- * A categoria CS-ESM foi a menos expressiva dado ao número baixo de artigos que a abordaram, por isso, as abordagens apresentadas no quadro foram limitadas.
- * Na análise, considerou-se apenas o principal tópico abordado em cada um dos artigos, sendo cada artigo incluído em apenas uma das categorias.

No que diz respeito às categorias definidas a com menor representatividade foi a do CS-ESM. Este resultado expõe um dado importante e ao mesmo tempo inquietante uma vez que esta abordagem representa um delineamento proeminente e sua existência efetiva às demais modalidades de Controle Social, tendo em vista que cabe ao Estado a decisão de compartilhar o poder decisório (SANTOS, 2012; TEIXEIRA, 2012).

Sobre essa questão Morais (2013, p.133) / [33-B2-2013] em seu artigo, objeto de avaliação deste, enfatiza a sinergia entre as modalidades de controle ao mencionar que “na verdade, o Controle Social do gasto público tem apenas a função de auxiliar o controle institucional, ou seja, as atividades desempenhadas pelas controladorias internas e, externamente, pelos Tribunais de Contas”.

O pequeno número de publicações sobre o Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo, nas bases de dados pesquisadas ratifica a abordagem defendida por Carvalho (2008), a respeito dos legados do patrimonialismo, do clientelismo e da burocracia ainda presentes na administração pública brasileira.

As publicações relativas ao CS-ESM, pesquisadas fora do escopo da revisão de literatura, para desenvolver as demais etapas deste trabalho foram oriundas dos próprios órgãos do governo, tais como, Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU. Demonstrando assim, que pesquisas sobre este tema pela comunidade científica externa ao governo são escassas e isso simboliza a concentração do governo e sua fragmentação na execução do Controle Social sobre si mesmo, prejudicando o fluxo do ciclo do processo das demais modalidades de Controle Social.

Na literatura avaliada na revisão notou-se que o setor de saúde representa o mais relevante no avanço da discussão sobre Controle Social. Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011] a partir de Fleury *et al.* (1997) mencionaram que o processo de descentralização político-administrativo no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, fez da área da saúde o seu modelo mais amplo e radicalmente aplicado. Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] também enfatizaram essa

realidade e, os próprios resultados obtidos neste estudo sancionam esse fenômeno.

Teixeira (2012) elenca alguns mecanismos de Controle Social, tais como: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Consórcios Públicos, Territórios da Cidadania, Tribunais de Contas, Orçamento Participativo, que foram institucionalizados por meio da Constituição Federal de 1988 que oportunizou a descentralização da gestão das políticas públicas, tema este já discutido nos capítulos anteriores. Todavia, com base nos artigos examinados, percebeu-se que essa institucionalização ainda abrange e representa grupos isolados, com destaque, como já mencionado, para as iniciativas oriundas da área da saúde. Isso reflete o que Silva (2011, p.60) / [01-B1-2011] advertiu em seu trabalho: “temos uma participação institucionalizada, mas que não garante a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos no debate e muito menos serve para garantir direitos”.

Sposati (2014, p.65) sobre a dinâmica do processo de exclusão existente nas inclusões cita que “o balizamento na desigualdade mostra que há sempre uma inclusão antecipando a exclusão”. A possibilidade permitida pela Constituição Federal de 1988 por meio da criação dos conselhos gestores incluiu classes anteriormente excluídas, apesar disso, esse processo também representou inversamente uma exclusão de classes que não conseguiram se articular em prol da regulamentação de seus respectivos conselhos gestores, ou quando a fizeram, em alguns casos, resultou num processo descontextualizado, ou seja, criado por pessoas (grupos) vinculadas às prefeituras e, conseqüentemente sem o necessário diálogo com a sociedade.

As políticas públicas, conforme expõe Souza (2006), abarcam um vasto campo de sujeitos, envolvidos em arenas diferenciadas. Alguns artigos como, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Bravo e Correia (2012) / [64-B1-2012], fundamentados em Gramsci (2000), abordaram a concepção por classe, do Controle Social. Sem levar em consideração que muitas políticas públicas versam sobre temas interligados. Nesse sentido, notou-se que esses artigos abordavam o Controle Social em seu círculo, ou seja, cada classe de uma área (psicologia, enfermagem, nutrição, serviço social, saneamento, urbanismo etc.) avaliava seus respectivos conselhos gestores. Mas, muitas ações que foram retratadas separadamente nos artigos, como por exemplo, a perspectiva do SUS, encontra-se presente em mais de um conselho e representam classes distantes, demandando com isso uma interlocução “dialogicidade” das ações entre as várias instâncias de Controle Social, mediante conexão mais ampla e menos isolada.

Para (re)forçar esse debate dois enfoques são importantes: o primeiro, apresentado por Silva (2007) demonstra que a população brasileira desconhece o significado do Controle Social e, o segundo, discutido por Martins (1989), retrata o receio ainda presente nas concepções ideológicas de alguns cidadãos que interpretam o Controle Social com reações de reprovação e vinculadas a opressões.

A pesquisa de Fonseca *et al.* (2012) / [40-B2-2012] converge com as ponderações de Silva (2007), na qual os autores buscaram levantar qual o

conhecimento dos usuários do SUS sobre o Controle Social na área da saúde, os dados apresentados abaixo são preocupantes:

Os resultados indicam que a maioria da população não conhecia os termos Controle Social e participação social: o primeiro termo foi desconhecido por 95,6% dos entrevistados, enquanto o segundo por 82,6%. Os participantes não conseguiram elaborar respostas com segurança, afirmaram de imediato que desconheciam os termos. Apenas os profissionais da saúde puderam conceituar a participação popular, mas o outro foi desconhecido (FONSECA, *et al.* 2012, p. 1610) / [40-B2-2012].

Outro fator presente no perfil da literatura sobre Controle Social aqui considerado diz respeito à abordagem utilizada nas publicações avaliadas, sendo a empírica a mais adotada pelos pesquisadores. Diante de tais constatações percebe-se uma escassez notável de estudos teóricos acerca do Controle Social.

Nesta perspectiva, considerando os dois enfoques supracitados e diante dos resultados inexpressivos do quantitativo de artigos que versam teoricamente sobre o Controle Social, chega-se a um ponto crucial desta pesquisa: muitos são os caminhos que ainda restam para ser trilhados neste campo do saber, que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. Contudo, ela (compreendendo aqui os pesquisadores da área) precisa se equipar de um bojo teórico mais aprofundado que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social.

A este respeito Vera, Lavalle e Sanjuro (2012, p.106) / [46-A2-2012] enfatizam que “a diversidade institucional de inovação em termos de controles sociais democráticos e a ausência de ferramentas analíticas que a tornem comparável desafiam as melhores intenções e, não raro, levam a estratégias de análise concentradas em estudos de caso”. Sendo esse retrato, apresentado por tais autores, o que exatamente foi evidenciado nos resultados desta pesquisa, uma vez que a grande maioria dos artigos concentrou-se em estudos de casos, com recortes isolados, sem aprofundamentos teóricos e sem definições precisas do que representa e fundamenta as bases teóricas do Controle Social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande maioria dos artigos abordavam aspectos relevantes no contexto do Controle Social, todavia, tinham como questão mais destacada a participação social, não se remetendo, portanto, aos conceitos e definições do termo [Controle Social], como é o caso do artigo publicado por Cavalcanti, Cabral e Antunes (2012) / [07-B1-2012].

Ao final da revisão integrativa, obteve apenas 30 artigos que abordaram conceitualmente o termo Controle Social. Nesses, verificou-se que os artigos com abordagens empíricas tiveram maior incidência nos estratos A1 e B2, fato esse que demonstra que tanto os periódicos tidos como de maior qualificação (A1), quanto

periódicos importantes, porém menos expressivos (B2) estão publicando trabalhos empíricos relativos ao contexto do Controle Social. Já com relação aos artigos teóricos, verifica-se que as qualificações B1 e B2 se destacam na discussão teórica e conceitual sobre Controle Social. Enquanto que as classificações elevadas A1 e A2 foram incipientes nas abordagens teóricas. Dado esse que evidencia que as publicações teóricas sobre Controle Social ainda não estão presentes nos periódicos de estratos superiores.

Os dados iniciais da pesquisa contestam tais resultados, uma vez que as publicações das classificações mais elevadas, A1 e A2 do WebQualis, apresentaram um maior quantitativo de¹ artigos aptos a serem avaliados. Porém, após a leitura das 252 publicações evidenciou-se quantitativos maiores para os periódicos oriundos das classificações dos estratos B1 e B2.

Percebeu-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, como por exemplo, a ausência das conceituações teóricas; a ausência de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de Controle Social; a ausência de definições precisas do que representa o Controle Social e, o pequeno número de publicações que versam sobre o Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social] e, em quais contextos ele pode ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Recomenda-se aprofundar este estudo em demais áreas, abrindo com isso oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou da ciência política. Como também se faz oportuno ampliar e alterar as bases de dados, com o intuito de gerar novos estudos comparativos, até mesmo porque, a pesquisa atual não permitiu estabelecer parâmetros generalizantes, uma vez que esteve atrelada apenas à área do Planejamento Urbano e Regional / Demografia – PUR e a determinadas bases de dados.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de se abranger também as contribuições das publicações internacionais. Além disso, há necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de Controle Social, por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos sob uma perspectiva interdisciplinar, com base nas abordagens da Gestão Social.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, [online]. São Paulo-SP, vol.18, n.1, p. 168-176, Jan./Mar. 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.
BRAVO, M.; CORREIA, M. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.** [online]. São Paulo-SP, n.109, p. 126-150, Jan./Mar. 2012.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** – 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, J. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M.; BARBOSA, M. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 3. p.339-353.

CAVALCANTI, M.; CABRAL, M.; ANTUNES, L. Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros - 1988/2005. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.17, n.7, p. 1813-1823. 2012.

CORREIA, M. Controle social. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV (org.). **Dicionário da educação profissional em saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV, 2006, p. 66-73.

FERREIRA, R. *et al.* Governança Pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações.** Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 5, p.119-132.

FLEURY, S.; CARVALHO, A.I.; MANOTAS, N.; BLOCH, R.; NEVARES, S. **Municipalização da saúde e poder local no Brasil.** Artigo apresentado no 21º ENANPAD, 1997.

FONSECA G. *et al.* Controle social em saúde: a perspectiva de uma comunidade em torno de um conceito. **Rev enferm UFPE** on line. Recife-PE, v. 6(7): 1608-14, Jul., 2012.

GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. **Revista Política e Sociedade.** Florianópolis, Santa Catarina-SC, v.10, n. 19, p. 115-137. 2011.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. **Rev Nurs Health.**, Índia, v.10, n.1, p.1-11, 1987.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

MACHADO, L.; MEDEIROS, M. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios.** São Paulo: Paulus, 2007, cap. 4, p. 113-132.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública.** Rio de

janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23. p. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MORAIS, R. As relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional numa perspectiva da gestão democrática. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador-BA, ano XV Nº 27, Jun. 2013.

OLIVEIRA, A.; DALLARI, S. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. **Saúde soc.** [online]. São Paulo-SP, v.20, n.3, p. 617-624. 2011.

PINTO, L. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M.; BARBOSA, M. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Cap. 1. p. 301-314.

SANTOS, P. **A institucionalização da participação no governo Lula: um estudo de caso sobre o conselho de desenvolvimento econômico e social**. 2012. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/72748>> Acessado em: 30 mai. 2017.

SILVA, J. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. **Ambient. constr.** [online]. Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 55-71, Jul./Set. 2011.

SILVA, V. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. 7, p. 179.205.

SILVA, V. V. **A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa**. 2008. 145 f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde) – Universidade de Franca, Franca- SP, 2008. Disponível em:<<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp100145.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2017.

SILVA, F. **Controle social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/190/1/Fernanda%20Rodrigues%20da%20ilva%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em 15 jan. 2017.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde soc.** [online]. São Paulo, vol.20, n.2, p. 470-482, Abr./Jun. 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, Jul./Dez. 2006.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. Controle social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J.; DANTAS, H. (Orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. – São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 17. 359-373.

SPOSATI, A. Exclusão social. In: BUOLLOSA, R. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p.64-66.

TEIXEIRA, M. **Estado, governo e administração pública**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Coleção práticas de gestão. Série Gestão Pública).

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do.; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. **Educ. rev.** [online]. 2014, vol.30, n.1, pp. 215 244.

VERA, E.; LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estud. - CEBRAP** [online]. São Paulo-SP, n.92, p. 105-121. Mar. 2012.

WEBQUALIS. **Sistema Integrado da CAPES**. Disponível em:< <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>>. Acesso 30 mar. 2017.

WHITTEMORE, R.; KNAFL K. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

ABSTRACT: It is a theoretical study that set out to develop systematic conceptual scientific contribution available on "Social Control", in Brazil, through an integrative review of literature. The databases searched were: SCIELO; SPELL; ANPAD and periodicals of qualifications (A1, A2, B1 and B2), classified in the area: "urban and Regional planning/demograph", integrated WebQualis application of CAPES. The search was developed between September and October of 2014. Were found in 408 publications. The valid sample was 252 papers in inclusion criteria, from the qualifications (A1, A2, B1 and B2), which were subjected to content analysis. The resulting categories were "social Control exercised by the society about itself"; "Social Control exercised by society over the State"; "Social Control exercised by the State over society"; "Social Control exercised by the State about yourself"; "Other forms of social Control"; "Does not address aspects of social Control". The empirical approach was the most recurring publications evaluated. At the end, 30 articles that addressed conceptually the term social control. In these, it was noted that articles with empirical approaches had a higher incidence in strata A1 and B2. With regard to theoretical articles, it turns out that the qualifications B1 and B2 are in theoretical and conceptual discussion about social control. While high ratings A1 and A2 were nascent in the theoretical approaches. Given that it shows that the

theoretical publications on social control are not yet present in extracts superiors journals.

KEYWORDS: Integrative Review of literature, Social Control, Urban and Regional planning.

¹Este artigo foi baseado no trabalho apresentado, em dezembro de 2016, no I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública – PROFIAP, fruto das produções científicas provenientes da dissertação intitulada: **Controle social: a gestão social das ações do Estado**, defendida pela discente, Fernanda Rodrigues da Silva, em 20 de novembro de 2015, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR / UFT, orientada pelo professor Dr. Ailton Cardoso Cançado, com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no âmbito do edital n.º 55/2013 Pró-integração.

CAPÍTULO IV

CONTRIBUIÇÕES DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR: O CASO DA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

**Hilda Alberton de Carvalho
Oséias Santos de Oliveira
Isaura Alberton de Lima**

CONTRIBUIÇÕES DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR: O CASO DA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Hilda Alberton de Carvalho

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

hilda@utfpr.edu.br

Oséias Santos de Oliveira

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

oseiass@utfpr.edu.br

Isaura Alberton de Lima

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

alberton@utfpr.edu.br

RESUMO: O artigo objetiva refletir sobre os processos que compõe a avaliação institucional de uma universidade multicâmpus e suas contribuições na melhoria da gestão. A pesquisa de natureza qualitativa tem sua abordagem centrada em um estudo de caso com foco em uma IES pública situada no Estado do Paraná/Brasil. O estudo parte das ações adotadas pela instituição no atendimento da legislação bem como de suas políticas internas de avaliação e os desdobramentos na gestão. As reflexões se pautam em uma análise documental com base na legislação nacional e nos documentos da universidade como o Relatório de Gestão e o Relatório de Autoavaliação Institucional, dentre outros, sendo essa associada a uma pesquisa participante. As práticas avaliativas instituídas nos treze câmpus da IES permitem as seguintes conclusões: a) mudanças e inovações fazem parte da sociedade e a universidade atua como indutora destas inovações, por meio do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão; b) vencer o desafio de crescer quantitativamente e qualitativamente passa pela definição de indicadores e de processos avaliativos consistentes; c) os progressos em torno da avaliação institucional possibilitam a melhoria da gestão universitária. Uma IES tecnológica com estrutura multicâmpus enfrenta desafios constantes que exigem decisões coletivas, planejamento e reorganização para que os objetivos da avaliação institucional sejam alcançados, em sintonia entre o macro contexto da universidade e as questões locais/regionais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Universitária, Avaliação Institucional, Universidade Multicâmpus.

1. INTRODUÇÃO

A avaliação institucional no contexto do ensino superior se constitui no tema central deste artigo, sendo que o objetivo está delimitado em refletir sobre o conjunto de processos que compõe a avaliação institucional em uma universidade pública multicâmpus, de modo a compreender como esses contribuem para ampliação da qualidade da gestão.

A opção metodológica escolhida ancora-se na abordagem qualitativa e

pauta-se em um estudo de caso que busca analisar as práticas vivenciadas no contexto de uma IES pública brasileira, localizada no Estado do Paraná. Essa instituição adota o sistema de multicampia o que promove a inclusão socioeducacional de estudantes de treze regiões paranaenses. Entretanto, a descentralização provocada nesse modelo de universidade se constitui em um desafio quanto a sua organização, gestão e processos de avaliação. A pesquisa documental (pautada na legislação nacional e em documentos próprios da IES analisada) se alia a uma pesquisa participante, quando os autores, identificados com a temática em discussão, por sua atuação na área de avaliação institucional (como gestores ou integrantes da Comissão Própria de Avaliação), refletem sobre os processos avaliativos já consolidados e os desafios que se inserem em seu percurso de construção.

O entendimento das ações e práticas avaliativas desencadeadas no contexto da IES pesquisada exige uma análise mais detalhada dada a sua especificidade pautada no viés tecnológico e sua estruturação multicâmpus que se confirma por sua presença em praticamente todas as regiões do Estado do Paraná, o que requer que sejam consideradas as especificidades de cada um de seus câmpus, sem perder de vista a unidade da instituição.

2. UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA MULTICÂMPUS: CONCEPÇÕES DELIMITADORAS

Inúmeros desafios se interpõem a uma IES em seu processo de Avaliação Institucional. Em se tratando de uma IES tecnológica com estrutura multicâmpus esses desafios exigem uma série de ajustes, de decisões coletivas e, muitas vezes, reorganização para que os objetivos da avaliação institucional sejam alcançados, em consonância com o macro contexto da IES e as questões locais/regionais.

A reflexão sobre os sentidos expressos em torno do conceito multicâmpus situa que esse pressupõe um modelo diferenciado de universidade, com características distintas da universidade tradicional. As marcações que diferenciam uma universidade multicâmpus ultrapassam a simples vinculação a uma IES com um número maior de câmpus, sobretudo, quando inserem as complexidades em torno de aspectos estruturais, acadêmicos, pedagógicos e de gestão (DELFRATE, *et al*, 2008; FIALHO, 2005).

Ao discutir a missão de uma universidade de cunho tecnológico Schalleberger (2006), enfatiza que essa se assenta na vocação de preparar indivíduos para liderar os processos produtivos e para a socialização de saberes, contudo, em nenhum momento essa possível vocação tecnológica pode provocar a cisão entre inovação e tradição. Nesse sentido, como destaca Calado (1998), o papel da formação que se opera no contexto de uma IES, mesmo a de índole tecnológica, precisa ser focado na preparação do cidadão para resolver problemas complexos e novos, auxiliando-o no processo de pensar. Isso possibilita um avanço significativo em termos de transposição dos comportamentos estanques permitindo, também, o pensar e o ensinar, em termos transversais e profundos.

O significado multicâmpus para uma universidade tecnológica é discutido por Schalleberger (2006), que destaca a necessidade de se atentar para as especificidades regionais em articulação entre o saber científico e as complexidades do contexto onde se insere. O modelo multicâmpus favorece, na visão de Lauxen (2006), a interiorização da Educação Superior, uma vez que cada câmpus se torna, a certo modo, sede da universidade. Assim, uma IES multicâmpus precisa adotar características administrativas próprias que se operam na autonomia de recursos e nas particularidades acadêmico-científicas, de modo que cada unidade possa integrar-se ao todo e ao mesmo tempo relacionar-se de modo intenso com o contexto regional ao qual faz parte.

2.1 O Estudo de Caso: situando o contexto da UTFPR – uma instituição centenária com uma política de avaliação institucional pioneira

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) possui uma tradição referenciada em mais de 100 anos de história institucional, com ênfase na educação técnica, tecnológica e superior. Criada em 1910, como Escola de Aprendizes Artífices passou por diversas designações, conforme o enfoque de sua atuação. Assim, ocorre a transformação em Liceu Industrial do Paraná (em 1937), em Escola Técnica de Curitiba (em 1942), em Escola Técnica Federal do Paraná (em 1959) e em Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET/PR (em 1978). O percurso de expansão com foco prioritário no ensino superior se desenha há pouco mais de uma década, quando a instituição, a partir de 2005, é transformada por decreto presidencial, em um Instituição de Ensino Superior, sob a denominação de Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Em decorrência de um projeto de expansão articulado no âmbito federal, atualmente a IES está situada em diversas regiões do Estado do Paraná, constituindo-se em 13 câmpus, situados nas cidades de: Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procopio, Curitiba (articulado nas sedes Centro e Ecoville), Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Ponta Grossa, Pato Branco, Toledo e Santa Helena. A partir dessa ampla cobertura geográfica a IES passa a cumprir importante papel na oferta da educação pública e na indução do desenvolvimento regional e social, oferecendo ensino em diversos níveis e modalidades.

A relevância da presença da IES em praticamente todas as regiões do Estado do Paraná se confirma frente ao número de estudantes atendidos e profissionais que atuam em seus cursos (técnicos, tecnologias, bacharelados, licenciaturas, especializações, mestrados e doutorados). Os dados extraídos do Relatório de Gestão (UTFPR, 2015a) revelam um contingente de 30.599 estudantes distribuídos em 305 cursos, de diferentes níveis/etapas, sendo a predominância estabelecida em torno de 75 cursos de bacharelados, seguido de 46 cursos superiores de tecnologia, de 18 licenciaturas e 19 cursos técnicos. Em relação a pós-graduação a IES conta, nesse período, com 99 cursos de

especialização, 41 cursos de mestrado e 7 cursos de doutorado.

Em sua história, ainda como Escola Técnica Federal do Paraná (ETFPR) ou como Centro Federal de Formação Tecnológica do Paraná (CEFET/PR), a instituição percebeu a necessidade de sistematização de suas práticas avaliativas com vistas as análises sobre a atuação dos profissionais e a qualidade dos resultados dessa atuação.

Nesse contexto, a instituição pesquisada desenvolve, desde 1966, um sistema próprio de avaliação, consolidando ações que envolvem a avaliação de seus docentes e do pessoal técnico-administrativo com vistas as melhorias nos processos de gestão (UTFPR, 2015a).

A partir de 2002, pautado em um enfoque de administração de recursos humanos, a avaliação de desempenho do então CEFET/PR deixa de ser concebida como uma avaliação unilateral e passa a desenvolver uma avaliação multilateral, tendo em vista a necessidade de maior envolvimento dos atores do processo em compromissos com a Universidade e com a educação, direcionando-os para o cumprimento da missão da Instituição.

Em meados de 2009, a instituição já transformada em UTFPR cria o Sistema de Avaliação Institucional (SIAVI). Esse programa informatizado é desenvolvido no âmbito do setor de Gestão de Recursos Humanos e esteve integrado ao Programa de Desenvolvimento Continuado do Servidor, hoje denominado como Diretoria de Gestão da Avaliação Institucional (DIRAV), sendo realizado pela Equipe de Informática.

O referido sistema passa a ser consolidado em 2011, após ajustes necessários à sua implementação. Nesse interim tornou-se necessário definir uma forma de gerenciamento que abrangesse todo programa filtrando as alterações sugeridas de forma que nenhuma afetasse negativamente o programa como um todo.

Para atender ao objetivo desse estudo optou-se por analisar as ações que envolvem a Avaliação Institucional, mapeadas em torno da autoavaliação, o que inclui duas categoria de análise, sendo a categoria 1) Instrumentos Avaliativos Internos a e categoria 02) Instrumentos Avaliativos exigidos em lei.

2.2 Instrumentos Avaliativos Internos: demandas originadas na própria IES

Na primeira categoria de análise denominada de Instrumentos Avaliativos Internos foram agrupados os processos que envolvem a Avaliação do Servidor, a Avaliação do Docente pelo Discente, a Avaliação do Desempenho Coletivo de Setores e a Pesquisa de Clima Organizacional. Esses processos são analisados considerando-se os procedimentos adotados pela IES pesquisada e as observações dos pesquisadores participantes.

2.2.1 Avaliação do Servidor

O processo de Avaliação do Servidor da UTFPR é executado por uma comissão específica, sob a responsabilidade da área de Gestão de Pessoas. A comissão responsável é composta por representantes de diferentes setores e da Comissão Própria de Avaliação (CPA). A Avaliação do Servidor prevê a etapa da negociação que deve ocorrer entre servidor e a chefia imediata todos os anos, até o mês de março, para que os quesitos a serem avaliados estejam claros para ambas as partes. O sistema é informatizado e 30% da nota é oriunda da avaliação do docente pelo discente, no caso do servidor professor. Quanto ao servidor administrativo o valor de 30% é projetado a partir do desempenho coletivo, que é resultante da avaliação do setor.

Conforme situa o Relatório de Autoavaliação Institucional (UTFPR, 2015b, p. 320) a avaliação de desempenho do servidor se consolida em:

uma avaliação multilateral com o objetivo de atender a necessidade de envolver os servidores em compromissos com a Universidade e com a educação, direcionando os resultados para o cumprimento da missão da Instituição, a partir de um referencial estratégico e metodológico.

Para atender seus propósitos essa avaliação necessita de ser compreendida como um parâmetro para avaliar a Instituição, bem como comportamentos e chefias, além de prospectar, como caráter pedagógico, a constante reavaliação de todos os processos ocorridos na IES.

Os *feedbacks* que se originam a partir dos processos avaliativos são constantemente analisados pelas comissões específicas e chefias imediatas, as quais tem a responsabilidade de propor ações de ajustes e qualificação das ações desenvolvidas.

A avaliação do servidor quando utilizada adequadamente permite o ajuste de ações e posturas de modo a impactar na melhoria de sua atuação. Para fazer uma boa avaliação é necessário que o gestor esteja capacitado para tanto. Quanto à equipe de servidores é necessário que tenham entendimento dos requisitos que devem ser negociados no início do processo. Contudo, na instituição pesquisada nem sempre os gestores receberam capacitação para a utilização adequada desse instrumento e nem sempre as equipes foram preparadas para o processo. Desse modo, se ressalta a efetiva necessidade de ações institucionais que promovam a discussão em torno dos processos constitutivos da avaliação de desempenho, de modo que essa possa ser compreendida por seus atores e para que se possa obter melhores resultados.

2.2.2 Avaliação do Docente pelo Discente

A Avaliação do Docente pelo Discente é gerida por comissão de aplicação sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional e

ocorre em dois momentos, sendo esses no primeiro e no segundo semestre letivo de cada ano, por meio de formulário eletrônico na intranet e internet para que os discentes possam complementá-las conforme sua vontade e disponibilidade. Essa avaliação tem peso de 30 pontos na avaliação do professor (em uma escala de 0 a 100) e apresentada a partir da média obtida entre os dois semestres.

Nos treze câmpus da UTFPR há dois servidores que fazem parte de duas comissões responsáveis pelo acompanhamento dos processos de Avaliação do Docente pelo Discente, sendo essas: a) Comissão de Aplicação e b) Comissão Pedagógica. Tais comissão acompanham os processos, estimulam a participação dos discentes, analisam os resultados e apresentam devolutivas.

Na UTFPR, como a avaliação faz parte da avaliação do servidor, necessariamente os professores têm acesso ao resultado, por meio do SIAVI. Para muitos o *feedback* é utilizado para a melhoria da prática da atuação docente, uma vez que os estudantes avaliam seus professores a partir de cinco quesitos, configurados em: conteúdo, didática, planejamento, avaliação e relacionamento. Uma das dificuldades nesse processo está relacionada a falta de uma avaliação consciente, por parte de alguns alunos, que nem sempre contribuem com comentários qualificados (uma vez que, além da atribuição de pontos nos quesitos do instrumento pode-se apresentar comentários sobre o desempenho docente), sendo que isso, às vezes, impede a boa utilização dos resultados. Por outro lado, é preciso considerar a necessidade de que os docentes compreendam a avaliação como um instrumento de melhoria de sua prática, pois, nem todos estão preparados para receber o *feedback*. Os resultados dessa avaliação são analisados de curso para curso e entre câmpus e o entendimento do papel do instrumento pelos atores do processo é fator preponderante para a otimização dos mesmos.

2.2.3 Avaliação do Desempenho Coletivo de Setores

A Avaliação do Desempenho Coletivo de Setores ocorre anualmente, no contexto da UTFPR, sendo que essa tem como foco a verificação de como vem ocorrendo a atuação dos setores dentro da instituição, uma vez que oportuniza que os usuários em geral possam expressar suas opiniões a respeito das diferentes áreas e serviços destinados ao atendimento da comunidade externa.

A avaliação de Desempenho Coletivo de Setores, também conhecida como avaliação externa é reconhecida pela IES pesquisada como:

uma avaliação multilateral com o objetivo de atender a necessidade de envolver os servidores em compromissos com a Universidade e com a educação, direcionando os resultados para o cumprimento da missão da Instituição, a partir de um referencial estratégico e metodológico. (UTFPR, 2015b, p. 320)

Esse instrumento deve servir de parâmetro para avaliar a Instituição, comportamentos e chefias, além de ter, como caráter pedagógico, a constante reavaliação (*feedback*) de todo o processo. Os resultados dos processos avaliativos

são analisados pelas comissões específicas e chefias imediatas, as quais tem a responsabilidade de propor ações de melhoria no âmbito da gestão. Cabe ainda, considerar que, por meio dessa avaliação, é possível identificar as fortalezas e fragilidades de cada setor e a partir dos resultados e assim definir estratégias visando aperfeiçoar os serviços prestados.

A avaliação dos setores pelos usuários externos permite a identificação de oportunidades de melhoria, contudo os resultados são diferenciados de setor para setor, dentro de um mesmo câmpus. No âmbito da UTFPR percebe-se que alguns problemas são estruturais e independem da postura gerencial, como por exemplo, a falta de pessoal, o plano de cargos e salários dos servidores, as contratações por concurso público, os recursos escassos para treinamentos, entre outros. Quanto aos resultados globais destaca-se a importância desse processo de avaliação, sendo necessária a adequada utilização do instrumento, de modo que todos os gestores e equipes aproveitem os resultados da pesquisa para melhorar a atuação, em seus contextos, o que, na IES pesquisada ainda precisa ser mais explorado.

2.2.4 Pesquisa de Clima Organizacional

A Pesquisa de Clima Organizacional é um instrumento que, dada a sua característica de levantamento de opiniões centrado em convergências de satisfação e de insatisfação, possibilita atender de modo mais próximo as necessidades das instituições e de seus quadros funcionais. Assim, esse tipo de pesquisa visa “tornar claras as percepções dos funcionários sobre temas e itens que, caso apresentem distorções indesejáveis, afetam negativamente o nível de satisfação dos funcionários na situação de trabalho” (BERGAMINI; CODA, 1997, p. 99).

A Pesquisa de Clima Organizacional, na IES pesquisada, é realizada, preferencialmente, de acordo com decisão gerencial de dois em dois anos ou mais e tem por objetivo obter subsídios para a melhoria da gestão. O instrumento utilizado é composto por dez dimensões assim delimitadas: 1) Integração Intradepartamental; 2) Relacionamento com superior imediato; 3) Identificação com a empresa; 4) Reconhecimento; 5) Normas e procedimentos; 6) Comunicação e informação; 7) Integração interdepartamental; 8) Filosofia de gestão; 9) Política de treinamento e 10) Estilos de liderança (UTFPR, 2015a)

No ano de 2015 foi realizada a pesquisa de clima organizacional quando foi realizada uma divulgação por meio de reuniões, uso de e-mail, mala direta e visita aos setores por parte da comissão de aplicação, com o objetivo de sensibilizar os funcionários para a participação da pesquisa. A participação nesse processo é espontânea e são respondentes da pesquisa os servidores da instituição. O formulário é disponibilizado no sistema de avaliação e os usuários acessam com a mesma senha de e-mail institucional, no entanto, o sistema não disponibiliza a identificação do respondente, para garantir a liberdade de expressão dos respondentes. A devolutiva é realizada em reuniões gerenciais e em reuniões

públicas, quando são convidados a participar todos os servidores. Nos diversos câmpus da IES pesquisada a reunião é conduzida pelo assessor de avaliação em conjunto com o diretor geral e, na reitoria, com a condução do diretor de avaliação e o reitor.

Ao analisar os procedimentos operacionalizados em torno da Pesquisa de Clima Organizacional constata-se que essa possibilita a identificação de fraquezas e fortalezas que podem contribuir com a melhoria da gestão. Os resultados são diferentes de câmpus para câmpus e cabe a cada gestor fazer a autoavaliação e propor melhorias da sua atuação e da sua equipe.

No que se refere à utilização dos resultados para a melhoria da gestão percebe-se que alguns câmpus os utilizam com maior efetividade e outros encontram dificuldades nesse processo, o que pode estar associado às limitações quanto aos diferentes perfis de gestores.

2.3 Instrumentos avaliativos externos: demandas originadas no contexto da legislação

No conjunto de demandas originadas, a partir da macro legislação, para o serviço público a UTFPR adota o Relatório de Gestão, e acresce os instrumentos exigidos pelo SINAES, como o Relatório de Autoavaliação, o Relato Institucional e a Ouvidoria. Nesse tópico, a análise recai sobre esses instrumentos, de modo a compreender a sua operacionalização a partir dos aspectos legais e contextos que se operam na prática na IES pesquisada, despontando a percepção dos pesquisadores participantes.

2.3.1 Relatório de Gestão

O Relatório de Gestão é um documento elaborado anualmente e tem por objetivo dar publicidade às ações das IES e também atender aos órgãos de controle externo preconizado pela legislação. Na Universidade pesquisada a construção do Relatório é realizada por uma comissão de trabalho, composta por representantes de todas as grandes áreas englobando a reitoria e os treze câmpus. No Relatório de Gestão a UTFPR reforça as proposições do PDI, reafirmando a sua missão, visão e valores, os quais são considerados componentes permanentes e referenciais na definição das políticas, planos e ações da IES.

A partir do delineamento de sua missão, sua visão e seus valores a UTFPR demonstra o comprometimento com as questões pertinentes ao seu objetivo enquanto instituição superior de ensino público. O vínculo com o desenvolvimento educacional, pelo viés tecnológico, se atrela ao desenvolvimento social e humano, quando a inovação, a qualidade e a excelência mostram-se como valores indispensáveis.

O Relatório de Gestão apresenta o acompanhamento do cumprimento das

metas institucionais propostas no PDI, bem como demonstra as conquistas e desafios em aspectos quantitativos e qualitativos, resultantes do desenvolvimento das atividades dos macroprocessos finalísticos da Instituição (ensino, pesquisa e extensão) e dos macroprocessos de apoio que envolvem a gestão universitária como um todo (UTFPR, 2015a).

Por ser fruto de uma construção coletiva que envolve os diversos segmentos da instituição o Relatório de Gestão da UTFPR agrega diferentes perspectivas sobre o fazer da universidade, em toda a sua dimensão. Aqui, especialmente, se destaca a abrangência multicâmpus como um elemento desafiador nesse processo de elaboração de um documento que sintetiza as ações e envolvimento da IES tanto com a comunidade interna, quanto externa, além do próprio poder público. Essa característica multicâmpus não se revela um impeditivo para que o processo de construção seja coletivo e o seu resultado qualificado antes, se constitui numa oportunidade de ampliação do diálogo com os diferentes câmpus, preservando suas peculiaridades e destacando suas características comuns.

2.3.2 Relatório de Autoavaliação

No Relatório de Autoavaliação são apresentadas, de maneira detalhada, as informações em consonância com o PDI e sua construção deve ser vista como um processo de autoconhecimento realizado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) onde deverão estar envolvidos todos os atores que atuam na instituição com o objetivo de analisar as atividades acadêmicas desenvolvidas.

O Relatório de Autoavaliação da UTFPR, pela sua composição, permite que se faça o levantamento das informações relevantes da instituição. Como ela tem evoluído e quais os principais pontos de melhoria são elementos indicados pela CPA que, além de utilizar os dados da instituição, também analisa os resultados dos processos avaliativos internos da IES.

Na UTFPR, caracterizada como uma instituição multicâmpus com gestão descentralizada, percebe-se diferenças de atuação em relação aos processos avaliativos e também em relação as devolutivas e implementação de melhorias. Nesse sentido, urge que os resultados expressos detalhadamente no Relatório de Autoavaliação da UTFPR sejam amplamente discutidos, em todos os câmpus, de modo que o reconhecimento das principais questões que envolvem as dimensões constitutivas da IES permita também o reconhecimento das capacidades de ação, do alcance de seus objetivos, de sua missão, visão e valores.

2.3.3 Relato Institucional

Diferentemente do Relatório de Autoavaliação o Relato Institucional tem por objetivo deixar evidentes os processos de gestão institucional e como eles se desenvolveram a partir das avaliações internas e externas. Ou seja: “o relato deve

constar como as avaliações influenciaram ou modificaram o processo de gestão da IES e seus planos de melhoria” (BRASIL, 2014a, p. 3).

Segundo a Nota Técnica INEP/DAES/CONAES nº 062 o RI deve trazer uma análise de como “a estratégia adotada pela Instituição, e as ações e atividades dela decorrentes, atende às orientações estratégicas definidas em seu planejamento, sendo essas: sua missão, sua visão e seus objetivos” (BRASIL, 2014a, p. 3).

O Relato Institucional, conforme orientações expostas na Nota Técnica 062, deve ter no máximo dez páginas contendo como estrutura os seguintes elementos: 1) Breve histórico da IES; 2) Conceitos obtidos pela IES nas avaliações externas institucionais e de curso; 3) Projetos e processos de autoavaliação; 4) Divulgação e análise dos resultados da autoavaliação; 5) Plano de melhorias a partir dos processos avaliativos; 6) Processos de gestão e 7) Demonstração de evolução institucional.

O Relato Institucional é um documento que requer a análise da CPA quanto as ações desenvolvidas pela instituição, a partir do último ato regulatório. No caso da Universidade pesquisada a visita de avaliação institucional ocorreu em novembro de 2011 e a publicação do recredenciamento ocorreu em 2013, com validade para até 2023. Depois de 2011 a instituição recebeu 73 comissões do INEP com o objetivo de autorizar, reconhecer e recredenciar diversos cursos.

O Relato apresentado pela IES pesquisada mostra a evolução da instituição nos últimos cinco anos em termos de crescimento de infraestrutura física e de pessoal, em termos de cursos ofertados na graduação, na pós-graduação, no número de alunos e nas políticas institucionais de forma resumida.

No contexto da UTFPR o Relato Institucional tem papel importante principalmente na demonstração da análise histórica com indicadores de crescimento qualitativo e quantitativo, uma vez que essa passou por um período de crescimento em função do REUNI. Os indicadores apontados contribuem na percepção o crescimento da instituição em termos de números da graduação, da pós-graduação, da pesquisa, extensão inovação que são qualificados por: Índice Geral de Cursos (IGC), Conceito de curso, ENADE, indicadores de extensão, números de patentes e propriedade intelectual, números de artigos e demais produções bibliográficas

2.3.4 Ouvidoria

A Ouvidoria tem o papel de dar voz ao cidadão, sendo considerada como um instrumento de democratização da participação da comunidade na gestão pública, uma vez que propiciam o efetivo controle social. Para Romão (2012) a Ouvidoria, no contexto de uma instituição pública, visa promover o cidadão à qualidade de coautor das soluções e resultados produzidos no decorrer dos processos de gestão, de modo a integrá-lo “ao trabalho político-administrativo de combate às ilegalidades e de implementar melhorias que garantam a efetividade das políticas e

dos serviços públicos” (ROMÃO, 2012, p. 137).

A Instrução Normativa nº 1/2014, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2014c), em seu art. 1º, parágrafo único, considera que a ouvidoria pública federal é uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

A mesma instrução normativa indica, no art. 2, que alguns princípios deverão ser observados, quanto a atuação das ouvidorias, quando se destaca, dentre outros, o da legalidade, da impessoalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da publicidade, do contraditório, da solução pacífica dos conflitos e da prevalência dos direitos humanos. Para o cumprimento desses princípios são inseridas algumas diretrizes assim definidas: I - agir com presteza e imparcialidade; II - colaborar com a integração das ouvidorias; III - zelar pela autonomia das ouvidorias; IV - consolidar a participação social como método de governo; e V - contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos. (BRASIL, 2014c).

A instituição pesquisada tem uma Ouvidoria Geral e treze ouvidorias de câmpus, sendo que possui regulamento próprio aprovado pelo Conselho Universitário. As demandas são analisadas e quando é percebida a existência de algum problema nas demandas administrativas acontece o repassasse para o setor responsável para que esse seja solucionado e para que se aproveite a oportunidade para a promoção de melhorias nos processos futuros.

Cabe destacar o relevante papel desempenhado pela Ouvidoria da UTFPR na busca de soluções para as demandas advindas da comunidade, tanto externa quanto interna. Ao agilizar os trâmites de encaminhamentos e de devolutivas ao cidadão, a Ouvidoria se coloca como instrumento com um potencial de mediação significativo, sendo que, a partir de relatórios elaborados semestralmente são disponibilizadas informações que retratam o efetivo alcance nas mediações, oportunizando a reflexão sobre os aspectos que originaram as demandas e tomadas decisões quanto a sua efetiva resolução. Em decorrência das ações articuladas junto à Ouvidoria frequentemente ocorrem ajustes em torno de práticas pedagógicas (em projetos de cursos e ementas de disciplinas), práticas de gestão (processos administrativos, questões comportamentais) e de infraestrutura (reformas e construções, compras de livros e materiais didáticos, entre outros).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de avaliação de uma instituição é complexo de se realizar, principalmente quando se trata de uma instituição multicâmpus, pela quantidade de dados que precisam ser catalogados e analisados. O conjunto de instrumentos determinados pelo INEP, para avaliação das IES, demanda esforço significativos

para o seu cumprimento, pois depende de comissões que possam fazer as coletas internamente na instituição. As informações levantadas referem-se ao todo da organização e requerem a comparação com os anos anteriores para identificar como a instituição evoluiu nos aspectos avaliados.

Nas tarefas de elaboração de documentos institucionais como o Relatório de Gestão, o Relatório de Autoavaliação e o Relato Institucional também se oportuniza a sistematização das informações acerca dos processos desenvolvidos no contexto da IES. Como instrumentos construídos pela própria instituição, esses são documentos amplos onde devem constar as informações relevantes dos relatórios de avaliação externa e também dos processos avaliativos interno da instituição. Isso traz grande complexidade à análise dos percursos trilhados e, ao mesmo tempo, força a gestão da instituição à reflexão consciente do seu crescimento quantitativo e qualitativo.

Na instituição pesquisada pode-se observar a amplitude dos processos que envolvem uma gestão multicâmpus, isto porque as realidades são distintas e ao mesmo tempo faz-se necessário que sejam trabalhados os indicadores padronizados instituídos pelo sistema nacional. Por meio dessa pesquisa documental e participante fica evidente a compreensão dos pesquisadores quanto as dificuldades que se interpõe, em especial, na composição dos relatórios que envolvem os processos avaliativos externos, dada a necessidade de utilização de sistemas independentes de cada área, trazendo informações a partir de diferentes bases de dados. Isso acarreta sobrecarga de trabalho para as equipes técnicas que atuam na sistematização dos instrumentos avaliativos e na análise dos indicadores de desempenho.

Contudo, é necessário evidenciar o amplo cenário que insere a UTFPR como a maior universidade multicâmpus entre as federais do país e uma das dez maiores federais públicas do Brasil. A partir desse panorama torna-se possível o apontamento de algumas considerações importantes, uma vez que as mudanças e inovações fazem parte da sociedade atual e a universidade atua, muitas vezes, como indutora destas inovações por meio de processos que integram as pesquisas, as atividades de ensino e a extensão sendo que na IES pesquisada o caráter tecnológico a distingue e também exige maior interlocução com os distintos setores da sociedade.

Por outro lado, a IES pesquisada vivencia um enorme desafio no sentido de articular um crescimento quantitativo a um crescimento também qualitativo. A UTFPR passou, ao longo da última década, por um significativo processo de ampliação tanto em termos estruturais quanto acadêmicos e também no que se refere aos mecanismos de gestão, dada o intenso processo de expansão proporcionado pelo REUNI. Isso requer que, paralelamente, estejam presentes nos contextos de planejamento e das práticas uma profunda reflexão sobre a qualidade educacional e social almejada em seus documentos orientadores e em suas ações. Esse compromisso se prospecta como a missão da IES, pautada em desenvolver a educação tecnológica de excelência, na articulação entre ensino, pesquisa e extensão, com vistas a uma interação ética, sustentável, produtiva e inovadora com

a comunidade que contribua para o avanço do conhecimento e da sociedade.

Toda dinâmica referida nesse estudo passa pela definição de indicadores e de processos avaliativos consistentes. A avaliação institucional, na UTFPR, se estrutura a partir dos espaços previstos legalmente, como é o caso da Comissão Própria de Avaliação (CPA) que atua articulada, em todos os câmpus, de modo a perceber e valorizar o caráter mais amplo, situado em torno da área tecnológica, que é o cerne de sua existência e, ao mesmo tempo procura resguardar e reconhecer os elementos que compõe a individualidade de cada câmpus, dadas as condições culturais, a vocação profissional, as demandas de mercado e necessidades de formação de cada região.

Os processos centrados na avaliação do Servidor, na Avaliação do Docente pelo Discente, na Avaliação do Desempenho Coletivo de Setores e na Pesquisa de Clima Organizacional podem ser percebidos a partir dos progressos experimentados pela IES, em torno da avaliação institucional, o que contribuem significativamente na melhoria da gestão universitária, oportunizando o exercício de democratização ao estimular a participação coletiva no processo de pensar os rumos da universidade e na reorientação de suas práticas.

REFERÊNCIAS

BERGAMINI, Cecília Whitaker Bergamini; CODA, Roberto. **Psicodinâmica da Vida Organizacional: Motivação e Liderança**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota Técnica INEP/DAES/CONAES nº 065. Roteiro para Relatório de Autoavaliação. 2014a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n65_roteiro_relatorio_de_autoavaliacao_institucional.pdf. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota Técnica INEP/DAES/CONAES nº 065. Roteiro para Relatório de Autoavaliação. 2014a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n65_roteiro_relatorio_de_autoavaliacao_institucional.pdf. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União. 2014c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

CALADO, Jorge. O novo paradigma e a inovação científica e pedagógica: Novas

ideias para a universidade. In: CONCEIÇÃO, Pedro; et al (orgs.). *Novas Idéias para a Universidade*. Lisboa: IST Press, 1998.

DELFRATE, Célia Regina Cherobim; et al. Política multicampi da UEPG: um estudo de caso. In: PEIXE, Blênio César Severo; et al. (Org.) **Gestão de Políticas Públicas no Estado do Paraná: Coletânea de Estudos**. Curitiba. Progressiva, 2008.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade multicampi**. Brasília. Plano Editora, 2005.

LAUXEN, Sirlei de Lourdes. Universidade multicampi. In: MOROSINI, Marília Costa (coord.). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. V. 2. INEP/MEC, 2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/483>. Acesso em: 10 jul. 2016.

ROMÃO, José Eduardo. A ouvidoria geral da União e papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

SCHALLEMBERGER, Ernelo. Uma Universidade tecnológica multicampi. In: LIMA FILHO, Domingos Leite; TAVARES, Adilson Gil (orgs.). **Universidade tecnológica**: concepções, limites e possibilidades. Curitiba: SINDUCEFET-PR, 2006.

UTFPR. **Relatório de Gestão**: exercício de 2015. UTFPR: Curitiba, 2015a. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/portarias/Deliberacao01_2016COUNIRelatriodeGesto.pdf. Acesso em 19 jun. 2016.

UTFPR. **Relatório de Autoavaliação Institucional 2015**. UTFPR: Curitiba, 2015b. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/cpa-comissao-propria-de-avaliacao/2015_relatorio-de-autoavaliacao. Acesso em 19 jun. 2016.

ABSTRACT: The article aims to reflect on the processes that make up the institutional assessment of a multi-campus university and its contributions in improving the management. The qualitative research has its approach centered on a case study focused on a public IES in the State of Paraná / Brazil. The study starts in the actions taken by the institution in compliance with legislation and internal assessment policies and developments in management. The reflections are guided on a documentary analysis based on the national legislation and university documents, such as the Management Report and the Institutional Self-Assessment Report, among others, being associated with a participant research. Assessment practices instituted in thirteen campus of IES allow the following conclusions: a) changes and innovations are part of society and the university acts as an inducer of these innovations, through teaching, research, extension and management; b) overcome the challenge of growing quantitatively and qualitatively goes through the

definition of indicators and consistent assessment processes; c) progress around the institutional assessment allow improvement of university management. A technological IES with multi-campus structure faces constant challenges that require collective decisions, planning and reorganization so that the institutional assessment objectives are achieved aligned between the university's macro context and local / regional issues.

KEYWORDS: University Management; Institutional Assessment; Multi-campus University.

CAPÍTULO V

DISCUTINDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

**Cleber Roberto Souza
Leonardo Pinheiro Deboça
Patricia Rosvadoski da Silva**

DISCUTINDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

Cleber Roberto Souza

Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (Bolsista PBQS)
Montes Claros - MG

Leonardo Pinheiro Deboça

Universidade Federal de Viçosa
Rio Paranaíba - MG

Patricia Rosvadoski da Silva

Universidade Federal de Viçosa
Rio Paranaíba - MG

RESUMO: O planejamento estratégico, em suas diversas variações, se aplica como instrumental à administração pública gerencial. Independente do modelo, a utilização do planejamento estratégico se torna vantajosa para as organizações públicas ao permitir que elas problematizem e superem questões inerentes à sua área. No entanto, algumas instituições não o utilizam ou apenas o elaboram por modismo, ao passo em que aquelas que tentam utilizá-lo de fato, podem defrontar-se com limitações para uma implementação efetiva. O caso de uma instituição pública de ensino superior é abordado neste artigo, considerando o contexto de expansão organizacional e a situação multicampi da organização. De natureza qualitativa, com pesquisa documental e por entrevistas, o estudo traz elementos referentes às dificuldades inerentes à prática do planejamento estratégico. Foi possível identificar treze distintas categorias de dificuldades para a consolidação das ações traçadas no planejamento estratégico da organização estudada, bem como, elencar algumas alternativas para contornar tais dificuldades.

PALAVRAS CHAVE: Planejamento Estratégico, Organizações Públicas, Institutos Federais de Ensino Superior.

1. INTRODUÇÃO

A utilização de práticas de gestão do setor privado com o objetivo de modernização da administração pública teve início na Inglaterra e nos Estados Unidos e ficou conhecida como Nova Gestão Pública.

Essa forma de administrar o Estado moderno, com foco e orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, surgiu como solução para a crise fiscal por que vários países passavam a partir da década de 1960 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A administração pública gerencial – mudança buscando a modernização da máquina pública – aconteceu no Brasil na década de 1990. De acordo com Bresser-Pereira (1998), o modelo gerencial parte da estratégia de redução dos

gastos públicos e na tentativa de tornar o Estado mais eficiente.

A eficiência de uma organização está atrelada ao baixo desperdício de recursos para atender seus objetivos (CERTO, 2010). Segundo Kluyver (2010, p. 17) o planejamento estratégico “garante que a quantidade requerida de tempo e recursos seja alocada ao processo”.

Nesse contexto, estudos sobre o planejamento estratégico se justificam pela crescente demanda de serviços públicos e pelo aumento da complexidade das organizações públicas (SOUZA; CUNHA, 2014), bem como a escassez de recursos públicos (LIMA, 2012).

Estudo do Ministério do Planejamento, por exemplo, identificou restrições que dificultam as organizações públicas a alcançarem os resultados previstos para suas ações como o contingenciamento e atrasos na liberação de recursos, a dificuldade para realizar licitações e convênios e a insuficiência de pessoal (BRASIL, 2005).

O objetivo do presente trabalho foi identificar limitações encontradas pelos gestores públicos para consolidar as ações do planejamento estratégico em uma organização pública, para tanto, realizou-se estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Norte de Minas Gerais (IFNMG), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A escolha deu-se por conveniência, visto que um dos autores mantém vínculo profissional com a organização, com facilidade de acesso a documentos e pessoas e, principalmente, pela observação de constantes devoluções de recursos orçamentários por parte da organização do período de 2010 a 2014, e também, pela realidade multicampi, que gera maior esforço de coordenação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Jesus e Pacheco (2009), o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas está estritamente relacionado com o modelo da administração pública gerencial.

Na esteira da Nova Gestão Pública, estudos vem convergindo ao afirmar que o setor público necessita aprimorar sua gestão para atender com eficiência seu público-alvo e que o planejamento estratégico é um instrumento que pode viabilizar essa empreitada (DALLABONA; DIRKSEN; HÜBLER, 2004; WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013; PEPE; OLIVEIRA, 2013; CASTELLO BRANCO, 2014; ANDRADE; MARIA, 2015).

Todavia, ainda não existe um dispositivo legal obrigando as organizações públicas a usarem essa ferramenta. Uma pesquisa realizada pelo TCU mostra que apenas 53% das organizações públicas possuíam planejamento estratégico, denotando a pouca “cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagem às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação” (BRASIL, 2008, p. 4).

No entanto, têm surgido estudos mostrando que o uso do planejamento

estratégico nas organizações públicas tem crescido e avançado para os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nas três esferas (federal, estadual e municipal).

Dentre organizações públicas que já fazem o uso do planejamento estratégico, estão tribunais de contas, agências reguladoras, ministérios e organizações militares (SILVA; GONÇALVES, 2011), organizações de saúde (WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013), universidades federais (ESTRADA, 2001; ANDRADE; MARIA, 2015), poder judiciário (DALLABONA; DIRKSEN; HÜBLER, 2004), governos estaduais (ALMEIDA; CRUZ, 2002), órgãos estaduais e empresas públicas em regime de monopólio (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

Os modelos mais utilizados nas organizações públicas para a implantação do Planejamento Estratégico são o Balance Scorecard – BSC e o Planejamento Estratégico Situacional – PES (PAULA; TANAKA; ARAUJO, 2010).

Segundo Kaplan e Norton (2000), o BSC é uma ferramenta para o planejamento estratégico que evoluiu de um modelo exclusivo de medição de desempenho para um modelo de gestão da estratégia. A ferramenta veio para suprir a lacuna de falta de conexão entre as estratégias organizacionais e o monitoramento dos planos e metas (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

No modelo do BSC, os planos e metas são orientados por quatro perspectivas: a) A Financeira – apresenta os resultados tangíveis que traduzem a estratégia por meio de indicadores comuns como o lucro operacional e retorno sobre investimento, b) A de Clientes – foca sobre satisfação, retenção, crescimento e indicadores sobre a geração de valor para os clientes, c) A de processos – evidencia os processos-chave que estão diretamente relacionado à perspectiva Financeira e Cliente, d) A de Aprendizagem e Crescimento – recairá sobre as pessoas, os sistemas e o clima organizacional que apoia as perspectivas anteriores (KAPLAN, NORTON, 2008).

Para Paula, Tanaka e Araujo (2010), as principais desvantagens do BSC são, por um lado, que esta ferramenta não leva em consideração os atores envolvidos no planejamento estratégico e, por outro, seu caráter determinístico, visto que não disponibiliza cenários alternativos para o futuro da organização.

Já o Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi desenvolvido por Carlos Matus para ser utilizado essencialmente nas organizações públicas. De acordo com Silva (2006, p. 15 apud DALLABONA, DIRKSEN, HÜBLER, 2004, p. 8), o PES é:

[...] um método de planejamento estratégico formulado especificamente para a elaboração de planos de governo, de políticas públicas, e que nasceu no contexto específico da realidade social e política da América latina. Um planejamento administrativo aos moldes do PES pressupõe uma apreensão da realidade social e de suas demandas por uma apreciação situacional [...] por meio de identificação e análise de problemas, em um exercício democrático que integra os vários pontos de vista sobre determinada questão.

De acordo com Rieg e Araújo Filho (2002, p. 165), existem quatro momentos que ilustram a elaboração do PES. O primeiro momento explica como nasce e se desenvolve o problema e a realidade por intermédio da apreciação situacional. No

segundo momento, são elaborados planos para atacar as causas do problema mediante operações. Nesse momento é concebido o plano por meio de apostas. Já no terceiro momento, analisa-se a viabilidade do plano ou verifica-se o modo de construir sua viabilidade. Aqui também é definido o que é possível por intermédio da análise estratégica. Por último, no quarto momento o problema é atacado na prática, realizando as operações planejadas, para isso, utiliza-se o cálculo, a ação e a correção no dia a dia.

Independente do modelo, a utilização do planejamento estratégico se torna vantajosa para as organizações públicas ao permitir que elas superem os problemas inerentes à sua área, como, por exemplo, a descontinuidade e a estabilidade dos empregados públicos. Segundo Castello Branco (2014), o planejamento estratégico contribui para maior integração dos níveis da organização e para retirar os servidores da zona de conforto a qual estavam acostumados e que agora passam a ter metas a serem alcançadas.

No mesmo caminho, Almeida e Cruz (2002), afirmam que se o processo de elaboração do planejamento estratégico for realizado de forma integrada e democrática existem maiores chances de que os efeitos negativos da troca de gestores não afete a organização. Outra vantagem citada pelos autores é a de contribuir para que a organização pública não se distancie de sua missão mesmo em momentos de restrição de recursos financeiros.

O planejamento estratégico se mostra como uma vantajosa ferramenta para reduzir as interferências políticas que normalmente ocorrem em organizações públicas e que afetam negativamente seus resultados (PEPE; OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Andrade e Maria (2015), o planejamento estratégico é importante para que as organizações públicas gerenciem de maneira eficaz os recursos limitados. Lembrando que parcela expressiva do orçamento destas organizações vem definida na lei orçamentária, sendo seus esforços concentrados para gerir os recursos em prol de alcançar seus objetivos.

Apesar das vantagens supracitadas, a implantação de novas ferramentas nas organizações públicas, como o planejamento estratégico, não é tarefa fácil, pois se esbarra em várias dificuldades geradas pelo sistema público. Carvalho (1978 apud SANTOS, 2006, p. 23) cita as principais dificuldades como sendo:

[...] a falta de recursos humanos preparados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses, a visão imediatista dos governantes, a escassa visão política dos técnicos de planejamento e burocratismo dos sistemas administrativos, [...] rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento.

Segundo Almeida e Cruz (2002), a obediência estrita ao princípio da legalidade funciona como limitador ao planejamento estratégico, uma vez que as soluções inéditas ou procedimentos simplificados e eficientes só podem ser implantadas caso encontre respaldo na lei.

Jesus e Pacheco (2009) concluíram em seus estudos que a falta de assinatura de “acordos de resultados” entre os membros participantes da

elaboração do planejamento estratégico, a disputa pelo poder entre os setores e a desvinculação entre a visão e as metas estabelecidas são principais fatores que dificultam a implantação do planejamento estratégico nas organizações públicas.

Com o propósito de que o esforço da implantação do planejamento estratégico nas organizações públicas seja substancial e para que as dificuldades sejam superadas, Estrada (2001), recomenda que pontos importantes sejam observados antes e durante o processo. São eles: obter apoio total e irrestrito da alta cúpula, comunicar de forma ampla os objetivos, estratégias e metas, incentivar o uso constante do planejamento estratégico para orientar as atividades da organização e aprofundar os meios de avaliação e controle das atividades.

Outras recomendações para o sucesso do planejamento estratégico são que as compras estejam alinhadas às estratégias e que as atividades traçadas no mesmo sejam controladas e monitoradas (ANDRADE; MARIA, 2015).

Importante ressaltar que, apesar de não haver dispositivo legal que obrigue as organizações públicas a usarem o planejamento estratégico, é possível observar que seu uso tem crescido nessa esfera. Quando as organizações públicas encontram barreiras para implementar o planejamento estratégico, elas podem ficar impedidas de alcançar a eficiência nos serviços prestados.

3. MÉTODO E PROCEDIMENTOS

Segundo a classificação proposta por Prodanov e Freitas (2013), este estudo pode ser classificado quanto à forma de abordagem do problema como uma pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos como uma pesquisa explicativa e quanto aos procedimentos técnicos um estudo de caso.

A abordagem é qualitativa por propor indagar uma realidade específica que reflete posições ante a realidade, como preocupações e interesses de classes e de grupos determinados (MINAYO, 2010).

O caráter explicativo deve-se ao fato de que os dados foram analisados e interpretados buscando explicar o fenômeno e suas causas. Segundo Gil (2010, p. 28) a pesquisa explicativa “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas”.

O procedimento técnico utilizado no estudo é o estudo de caso único. Segundo Yin (2001, p. 32) “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Os dados para o estudo foram coletados através de documento e de entrevistas. Na pesquisa análise documental analisou-se os relatórios de gestão dos anos 2010 a 2014, para levantar a execução orçamentária, período que contempla os 5 anos de expansão e consolidação do IFNMG. Quanto às entrevistas, optou-se pela aplicação de entrevista semiestruturada.

As entrevistas foram direcionadas aos campi do IFNMG, sendo aplicadas

nos campi Almenara, Araçuaí, Arinos, Januária, Montes Claros, Pirapora, Salinas e na Reitoria, por serem unidades com mais de cinco anos de implantação e que passaram ao menos por um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um planejamento anual e um relatório de gestão.

Ao todo, foram entrevistados 8 (oito) servidores públicos que exercem o cargo de Diretor de Administração e Planejamento (ou cargo equivalente), em virtude de sua relação direta com o planejamento e o orçamento de sua respectiva unidade.

Os dados coletados receberam tratamento qualitativo e buscaram correspondência com o referencial teórico utilizado no trabalho. A interpretação dos dados foi realizada à luz da técnica de Análise de Conteúdo, definida por Bardin (1979, p. 42) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferência) destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Durante a análise dos documentos e das entrevistas, buscou-se núcleos de sentido que explicitassem os problemas e/ou os explicassem. Para garantir o anonimato dos entrevistados, seus nomes foram substituídos pelo termo “Entrevistado”, acrescido da identificação numérica de 1 a 8. Para realizar a análise dos dados, foi utilizado o software Atlas.ti® 7 como auxiliar na tarefa de codificação dos dados dos documentos e entrevistas.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1. Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no planejamento estratégico do IFNMG

A partir do estudo preliminar dos Relatórios de Gestão do IFNMG no período de 2010 a 2014, extraiu-se, de acordo com as justificativas presentes na elaboração desses relatórios, as principais dificuldades apontadas como impeditivas para o alcance das metas estabelecidas no planejamento da organização para os períodos analisados, apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no planejamento estratégico citadas nos Relatórios de Gestão 2010-2014.

Categorias	Subcategorias	Ocorrências	Ocorrências Acumuladas
Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional	Atraso na implantação dos campi	4	37
	Atraso na nomeação de servidores	4	
	Distância Campus/Reitoria	3	
	Falta de Histórico de Gastos	2	

	Necessidade de Obra/Infraestrutura	22	
	Necessidade de revisão do Planejamento	1	
	Planejamento Estratégico Inadequado	1	
Dificuldades relativas à Execução e Controle	Burocracia interna	8	
	Demora na tomada de decisão	1	
	Elaboração de Projeto de Obras	3	
	Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão	1	
	Falta de Instrumentos de Controle	3	
	Falta de Padronização de Procedimentos	1	
	Sistemas de apoio à gestão inadequados	3	20
Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público	Greve/Paralisação	11	
	Necessidade de Pessoal	55	
	Necessidade de Treinamento	15	
	Resistência à mudança	5	
	Rotatividade de Pessoal	7	93
Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos	Bloqueio de recursos	1	
	Licitação	23	
	Limitação de gastos com diárias	5	
	Limitação Orçamentária	15	
	Período Eleitoral	2	
	Problemas pós-licitação	5	51
Fonte: Os autores (2017)			

A partir desse quadro, pediu-se aos entrevistados que elencassem as três subcategorias mais importantes para que eles emitissem suas opiniões daí se extraiu o quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Dificuldades enfrentadas para concretizar as ações traçadas no planejamento estratégico citadas pelos entrevistados.

Categorias	Subcategorias	Ocorrências	Ocorrências Acumuladas
Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional	Necessidade de Obra/Infraestrutura	1	
	Necessidade de revisão do Planejamento	2	
	Planejamento Estratégico Inadequado	1	4
Dificuldades relativas à Execução e Controle	Burocracia interna	1	
	Demora na tomada de decisão	1	
	Definição de Competências	1	
	Elaboração de Projeto de Obras	3	
	Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão	2	
	Falta de Instrumentos de Controle	1	9

Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público	Necessidade de Pessoal	2	
	Rotatividade de Pessoal	3	5
Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos	Bloqueio de recursos	4	
	Limitação Orçamentária	2	6

Fonte: Os autores (2017)

Na primeira categoria, Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional, o Entrevistado 1 citou a Necessidade de Obra/Infraestrutura por existir instalações no campus que não cumprem sua finalidade e impedem o alcance das metas.

Já a Necessidade de revisão do Planejamento e o Planejamento Estratégico Inadequado foram citados pelos entrevistados em vista da precariedade do instrumento planejamento estratégico adotado na organização. O PE não é capaz de integrar as unidades, fazendo com que determinadas atividades aconteçam isoladamente, e também não passa por revisões, mantendo-se rígido frente as várias mudanças no ambiente institucional.

“A gente sabe que o planejamento tem que ser flexível, você tem que estar o tempo todo monitorando, ver o que pode melhorar. Criaram esse documento, no entanto, ele não tem passado por essa revisão. De tempos em tempos deveria passar por essa revisão para aprimorar esse planejamento” (ENTREVISTADO 4).

Na categoria Dificuldades relativas à Execução e Controle estão elencadas dificuldades operacionais como a Burocracia interna, a Demora na tomada de decisão, a Definição de Competências, a Elaboração de Projeto de Obras, a Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e a Falta de Instrumentos de Controle.

A Burocracia interna e a Demora na tomada de decisão estão relacionadas a morosidade dos trâmites gerados pelas disfunções da burocracia, no excesso de papelório e na tramitação de processos.

A Definição de Competências não apareceu no quadro 7, mas foi citada pelo Entrevistado 4 como um problema que atrasa o atingimento das metas pela indefinição nas responsabilidades de cada cargo:

“Eu penso que o que se tem de estabelecer são competências, deixar definido de uma vez por todas as competências. A gente tem uma grande dificuldade nesse aspecto. Isso tem que ser formalizado e criar uma cultura de institucionalizar, às vezes a gente coloca no papel e põe de lado e esquece” (ENTREVISTADO 4).

A Elaboração de Projeto de Obras foi citada como um gargalo, pois as metas dependem que ampliação da estrutura física tem que passar por esse estágio, porém a estrutura atual não está preparada para a expansão física do IFNMG. “Muitas vezes a gente destina recursos para investimentos em obras e chega no final do ano, o planejamento (consecução) não foi possível por que não tivemos condição de obter os projetos” (ENTREVISTADO 3).

Os dois últimos elementos dessa categoria foram a Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e a Falta de Instrumentos de Controle, ambos afetam o atingimento das metas. Primeiro, por que o risco nas tomadas de decisões são elevados quando não se tem informações suficientes e, segundo, por que o excesso de demanda faz com que os gestores tenham pouco tempo para acompanhar a execução: “A gente inicia o processo, aí tem outra demanda que sobrepõe este processo e o controle fica precarizado” (ENTREVISTADO 2).

A terceira categoria refere-se às Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público, nela, os entrevistados listaram a Necessidade de Pessoal e a Rotatividade de Pessoal como principais fatores impeditivos do alcance das metas traçadas no planejamento estratégico da organização.

A falta de pessoal não está referida aqui como baixo quantitativo de servidores, mas sim a subutilização destes em relação a falta de sistemas informatizados, o que leva a um excesso de trabalho manual e, muitas das vezes, repetitivo, conforme evidente na fala do Entrevistado 8: “Eu atrelo a necessidade de pessoal não à estrutura atual hoje, de forma que eu tivesse vários sistemas em cada setor, eu acredito que seria mais fácil e aí talvez essa necessidade de pessoal não seria tão evidente. Por causa dessa necessidade de retrabalho” (ENTREVISTADO 8).

Já a rotatividade de pessoal afeta negativamente alguns campi, geralmente situados em cidades pequenas e afastadas da cidade da reitoria do IFNMG, Montes Claros. A rotatividade gera grande dificuldade para os servidores que permanecem no campus, elevando sua carga de trabalho.

“Acho que é uma coisa que a gente sente uma penalização nesse sentido, por que para formar os profissionais de áreas mais técnicas da administração leva algum tempo. Então a gente tem o problema de passar por uma formação, muitas vezes em trabalho, outras vezes até com investimento em capacitação, e quando este profissional já está em um nível que a gente acredita que ele já se emancipou, muitas vezes ele acaba sendo removido ou redistribuído” (ENTREVISTADO 2).

As principais causas que levam um servidor a remover-se ou redistribuir-se estão relacionadas à estrutura inadequada da cidade (ou do campus) ou ao desejo de retornar para sua cidade de origem.

A última categoria apresenta as Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos como o Bloqueio de recursos e Limitação Orçamentária. O bloqueio ocorre por falta de arrecadação do governo, que limita a emissão de empenho, ou atrasa os pagamentos. “Ele atrasa as ações de uma maneira geral, atrasa chegar à consecução dos objetivos daquela ação. Por exemplo, eu previ oferecer bolsa, com o recurso bloqueado eu tenho que oferecer menos bolsas. Aquela ação vai ser prejudicada” (ENTREVISTADO 7).

Já a Limitação orçamentária afeta no atingimento das metas por que algumas demandas da organização não podem ser atendidas em virtude da falta de verbas. Essa dificuldade ocorre por que o PE traz as metas, mas não especifica os recursos necessários para atingi-las, assim, metas superdimensionadas não

conseguem ser atendidas quando necessitam de altos recursos. “O campus tem hoje um recurso X, e dentro da avaliação do planejamento nosso que está sendo traçado levando em consideração o PDI e também as ações específicas do campus, o recurso que temos infelizmente é insuficiente” (ENTREVISTADO 1).

4.2. Análise das alternativas propostas pelos gestores do IFNMG para consolidar as ações do Planejamento Estratégico

Do conjunto das entrevistas, direta ou indiretamente, foi possível extrair quatro alternativas para que a organização aprimore e consolide as ações traçadas no seu planejamento estratégico. Foram encontradas quatro subcategorias, posteriormente agrupadas em duas categorias, conforme demonstrado no quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Distribuição das categorias e subcategorias referente as alternativas para aprimorar a execução do orçamento e o PE.

Categorias	Subcategorias
PE	Aderir ao PE
	Utilização de BSC
Pensamento Estratégico	Pensar as estratégias integradas do IF
	Gestão do Conhecimento (Sistematizar)

Fonte: Os autores (2017)

A pequena quantidade de sugestões para aprimorar o uso do PE ocorre principalmente pela sua baixa adesão na organização, representando a falta de cultura de sua utilização, mesmo estando o PE introduzido no PDI da organização. Podemos notar esta situação presente nas falas do Entrevistado 4: “A primeira coisa é defini-lo como ferramenta mesmo dentro da instituição”, e do Entrevistado 8: “Eu acho que é a implantação de uma cultura mesmo, sabe, junto aos servidores para apresentar a importância do PE para a instituição. A gente só cresce a partir de uma boa gestão do orçamento público e do PE” (ENTREVISTADO 8).

Como movimento alternativo, vê-se movimento isolado de uma unidade na tentativa de implementar o BSC como ferramenta de PE. Essa alternativa poderia ser mais bem avaliada pelo conjunto para uma implementação de todas as unidades vinculadas.

A outra categoria, Pensamento Estratégico, foi extraída como uma necessidade latente da organização pensar e agir estrategicamente, independentemente do plano estratégico formal. A subcategoria Pensar as estratégias integradas do IF surgiu da crítica sobre a forma como o Instituto é gerenciado.

“O que é estratégico para o Instituto? [...] O que é importante para o Instituto? Alguns campi precisam de mais apoio da Reitoria [...] O instituto é uma coisa só [...] Não compensa ter um campus maravilhoso e o outro campus não ter nada. É tudo instituto. [...] Vamos elencar prioridades

dentro do Instituto e não dentro dos campi. [...] Por mais que os campus tenham uma autonomia. Eu acho que a Reitoria, como um órgão máximo, tem que fazer isso” (ENTREVISTADO 5).

Outra subcategoria elencada no Pensamento estratégico diz respeito à gestão do conhecimento. A organização poderia avançar mais rapidamente utilizando meios para sistematizar o conhecimento presente em cada cargo/departamento de forma que a saída de determinado servidor não afetasse significativamente a organização.

“As pessoas saem do cargo e não passam nada. O que você planejou aqui? Meu coordenador de Extensão saiu, eles tem que sentar e passar tudo que aconteceu. A coordenação de pesquisa a mesma coisa, se saiu o coordenador do almoxarifado a mesma coisa. Tem que repassar todo o serviço” (ENTREVISTADO 5).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou compreender as dificuldades que os gestores enfrentam para consolidar o planejamento estratégico da organização, para isso foi trabalhado o planejamento estratégico nas organizações públicas no contexto de uma instituição federal de ensino.

Foi possível levantar 13 dificuldades para a consolidação das ações traçadas no planejamento estratégico da organização, divididas em quatro categorias: Dificuldades relativas ao Planejamento Organizacional (Necessidade de Obra/Infraestrutura, Necessidade de revisão do Planejamento e Planejamento Estratégico Inadequado); Dificuldades relativas à Execução e Controle (Burocracia interna, Demora na tomada de decisão, Definição de Competências, Elaboração de Projeto de Obras, Falta de Instrumentos de Apoio à Decisão e Falta de Instrumentos de Controle); Dificuldades relativas ao Funcionalismo Público (Necessidade de Pessoal e Rotatividade de Pessoal) e Dificuldades relativas à Legislação/Atos Externos (Bloqueio de recursos e Limitação Orçamentária).

Foi possível identificar quatro alternativas (subcategorias) extraídas da entrevista com os gestores para contornar as dificuldades relacionadas ao planejamento estratégico. Algumas mais simples necessitam apenas incentivo, outras são mais complexas e necessitam de uma mudança cultural na forma de gestão da organização.

Ressalta-se também a alternativa Utilização de BSC já está sendo utilizada por uma unidade isoladamente. Cabe à organização fomentar o uso dessa prática em todas as suas unidades, através de uma análise da realidade local (estrutura, cultura e funcionalismo) de cada unidade, procedendo os ajustes quando necessários, bem como incentivar o desenvolvimento de novas alternativas que permitam o avanço da eficiência na organização.

Essas alternativas, quando utilizadas em conjunto, poderão gerar sinergia para a organização através da diminuição de custos e de retrabalho, que embora gerem um maior esforço no início, tem seus efeitos potencializados no tempo.

Não se pode deixar de apontar que a estrutura multicampi, presente na instituição estudada, requer maior esforço de coordenação dos gestores, o que, em alguns casos, acaba levando a estratégias concorrentes, como se vê na prática. Nesse sentido, é possível notar que o planejamento estratégico da organização não está cumprindo seu papel básico de integração de suas unidades.

Para futuros estudos, aconselha-se avaliar a aplicação das alternativas propostas de forma ampla, tais como as mudanças requeridas na estrutura da organização para seu bom funcionamento, bem como os recursos necessários para sua aplicação, levando em consideração os principais atores para essa mudança.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. I. R. de; CRUZ, J. M. F. Planejamento estratégico para instituições governamentais. In: Congresso Latino Americano de Estratégia, 15, 2002, Montevideu. **Anais...** Montevideu: Slade, 2002. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/145250/mod_resource/content/1/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20para%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 21 fev 2016.

ANDRADE, J. I. de; MARIA, R. C. Planejamento estratégico no setor público: análise das variáveis que influenciam o processo de compras em uma instituição de ensino. Encontro Nacional de Engenharia de Produção ENEGEP 2015, 35. **Anais...** Fortaleza, CE. 2015. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_212_256_26410.pdf>. Acesso em 21 fev. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Avaliação do Plano Plurianual**. 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/rel-anual-de-val/2005/05_ppa_aval_programas_mp.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. _____. **Cartilha Programa de Eficiência do Gasto – PEG**. 2011. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/eficiencia-do-gasto/Cartilha_PEG.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.603 de 18 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/12/docs/acordao_tcu_-_13-08-2008.pdf>. Acesso em 27 fev. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração**

Pública Gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

CASTELLO BRANCO, L. S. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI – GECONT.** v. 1, n. 1, Floriano-PI, Jan-Jun. 2014, pp. 173-182. Disponível em <[http://revistas.ufpi.br /index.php/gecont/article/view/1556](http://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/1556)>. Acesso em: 21 fev 2016.

CERTO, S. C. **Administração estratégica:** planejamento e implantação de estratégias. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

DALLABONA, S. L. da S.; DIRKSEN, I. T.; HÜBLER, E. A. **A Importância do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas.** 2004. Disponível em <http://brasil.campusvirtualsp.org/sites/default/files/A%20Importncia%20do%20Planejamento%20Estratgico%20nas%20Organizaes%20Pblicas%20Silvia_Leite_Dallabona%20Aula%2028%2008%2013.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

ESTRADA, R. J. S. Os rumos do planejamento estratégico nas instituições públicas de ensino superior. Encontro Nacional de Engenharia de Produção ENEGEP, 21, 2001, Salvador. **Anais...** Salvador, BA, 2001. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR72_0180.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JESUS, I. R. D. de; PACHECO, S. O. Planejamento Estratégico Governamental – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Congresso Internacional de Administração ADM 2009. **Anais...** Ponta Grossa, PR, 2009. Disponível em: <http://rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=d54be3a5-88cb-4052-9e7c-f682b63216f1&groupId=91233>. Acesso em 21 fev. 2016.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização Orientada para Estratégia:** Como as Empresas que Adotaram o Balanced Scorecard Prosperam no Novo Ambiente de Negócios. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000.

_____. **A execução premium:** a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KLUYVER, C. A. de. **Estratégia:** uma visão executiva. Tradução de Sonia Midori Yamamoto. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LIMA, R. S. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais:** o caso da Polícia Federal. 2012. 83 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2012.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9571/Dissertacao_RAFAEL_LIMA_VERSAO%20FINAL_IMPRESSA.pdf?sequence=3>. Acesso em: 09 jan. 2016.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PAULA, L. G. de; TANAKA, A. K.; ARAUJO, R. M. de. **BSC e PES: principais abordagens utilizadas no planejamento estratégico em organizações públicas**. Departamento de Informática Aplicada (DIA), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Relatório Técnico, n. 17, 2010. Disponível em <seer.unirio.br/index.php/monografiasppgi/article/download/1300/885>. Acesso em: 21 jan. 2016.

PEPE, P. G.; OLIVEIRA, E. Planejamento estratégico na administração pública: a nova CEDAE e o DETRAN-RJ. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT 2013, 10. **Anais...** Resende, RJ, 2013. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/28918224.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2016.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, T. de. O uso da metodologia “Planejamento Estratégico Situacional” e “Mapeamento Cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Departamento de Engenharia de Produção, **Gestão & Produção**, v. 9, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v9n2/a05v09n2.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2016.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 3, art. 9, p. 458-476, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2734/273421614010.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016.

SOUZA, F. S. R. N. de; CUNHA, A. S. M. da. A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

WEINGARTNER, C. B.; PEREIRA, M. F.; BERNARDINI, I. S. O Planejamento Estratégico

na Gestão de Organizações Públicas. **Coleção Gestão da Saúde Pública**. v. 1. pp. 31-49. 2013. Disponível em: <<http://gsp.cursoscad.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2013/02/Anais-GSP-Vol-1-Artigo-2.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2016.

YIN, R. K; **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ABSTRACT: Strategic planning, in its variations, applies as an instrument to the managerial public administration. Regardless of model, use of strategic planning becomes advantageous for public organizations by allowing them to problematize and overcome issues inherent in their area. However, some institutions do not use it or only elaborate it by fad, while those who actually try to use it, may face limitations for effective implementation. The case of a public institution of higher education is studied in this paper, considering the context of organizational expansion and the multicampi organization. In qualitative nature, with documental research and interviews, the study presents elements related to the difficulties inherent in the practice of strategic planning. It was possible to identify thirteen different categories of difficulties for the consolidation of the actions outlined in the organization strategic planning, as well as to list some alternatives to overcome these difficulties.

KEYWORDS: Strategic Planning, Public Organizations, Federal Institutes of Higher Education.

CAPÍTULO VI

ESCOLA PÚBLICA DE ENSINO EM TEMPO INTEGRAL: ESTUDO DE CASO SOBRE O GRAU DE SINERGIA NO PROCESSO DE GESTÃO

**Carlos André Barbosa de Jesus
José Moreira da Silva Neto
Maria Odete da Silva
Osmar Siena**

ESCOLA PÚBLICA DE ENSINO EM TEMPO INTEGRAL: ESTUDO DE CASO SOBRE O GRAU DE SINERGIA NO PROCESSO DE GESTÃO

Carlos André Barbosa de Jesus

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Porto Velho-RO

José Moreira da Silva Neto

Fundação Universidade Federal de Rondônia
Porto velho-RO

Maria Odete da Silva

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Porto Velho-RO

Osmar Siena

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Porto Velho-RO

RESUMO: Partindo da premissa de que é possível criar e manter a sinergia no processo organizacional e de gestão, em uma instituição de ensino médio de tempo integral, neste estudo de caso orientou-se por fatores conceituais de causas e efeitos para estimular o desenvolvimento de sinergia organizacional e evidenciar a presença desta sinergia no processo de gestão. Considerando esta proposição, utilizou-se da metodologia de mapas estratégicos desenvolvida por Kaplan e Norton na década de 1990. Tal metodologia foi adaptada para diagnosticar o grau de sinergia do processo de gestão de uma escola pública (piloto) de tempo integral. A adaptação se deu a partir das perspectivas estratégicas, da identificação formal e/ou informal da missão e visão institucional, das estruturas de aprendizado e dos processos da “Escola Piloto”, objeto do estudo. Por insipiência – falta de formalidades estratégicas plenas, procurou-se primeiramente, compreender os temas estratégicos e as práticas gerenciais da instituição, para desenvolver a arquitetura do mapa estratégico com características compatíveis à evidenciação de sinergia. Ao final, com a adaptação da metodologia e estratégia promovida pelos teóricos supracitados, foi possível evidenciar as dimensões de sinergia e entropia no processo de gestão da instituição pública: Escola de Ensino Médio Anísio Spínola Teixeira do Município de Porto Velho/RO.

PALAVRAS CHAVE: Estudo de Caso; Sinergia no Processo de Gestão; Escola Pública em Tempo Integral.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, as escolas públicas enfrentam grandes desafios e para sobreviverem ao advento da globalização e dos avanços tecnológicos, precisam ofertar um serviço de qualidade; desenvolver estratégias que sirvam como referência na melhoria da gestão escolar, e conseqüentemente, no binômio ensino-aprendizagem. Para tanto, dentre outras preocupações relacionadas ao sucesso

educacional, tem-se investido na educação integral.

O debate em torno da educação integral no Brasil teve marcos expressivos, entre eles: Escolas-Parque, Escolas-Classe idealizada por Anísio Spínola Teixeira nas décadas de 1940 e 1960, e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), idealizados por Darcy Ribeiro nas décadas de 1980 e 1990. Uma vez engendrado este feito de ensino, tem-se almejado uma educação pública efetivamente democrática – que priorize a inserção das classes mais baixas, de modo pleno, na vida em sociedade.

Como se sabe, no contexto do ordenamento jurídico, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ou mais comumente denominada de Lei nº 9.394/96, determina como princípio e fim da educação nacional o “pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 2º); reitera o princípio do direito à educação integral disposto na Carta Magna de 1988, além de prevê, “a critério dos estabelecimentos de ensino”, a ampliação progressiva da jornada escolar do ensino fundamental para o regime de tempo integral (art. 34, § 2º e art. 87, § 5º).

A Educação Integral constitui ação estratégica para garantir atenção e desenvolvimento integral às crianças, adolescentes e jovens, sujeitos de direitos que vivem uma contemporaneidade marcada por intensas transformações e exigência crescente de acesso ao conhecimento, nas relações sociais entre diferentes gerações e culturas, nas formas de comunicação, na maior exposição aos efeitos das mudanças em nível local, regional e internacional. Ela se dará por meio da ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas que qualifiquem o processo educacional e melhorem o aprendizado dos alunos. Não se trata, portanto, da criação ou recriação da escola como instituição total, mas da articulação dos diversos atores sociais que já atuam na garantia de direitos de nossas crianças e jovens na co-responsabilidade por sua formação integral (PDDE – MANUAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2009, p.88).

O excerto evidencia que, a educação integral insere-se num cenário educacional com objetivos a serem ampliados pelas políticas públicas de educação. Esta iniciativa política retoma a necessidade de se intensificar o debate sobre o tema da educação integral, pois dele emergem “questões de cunho filosófico, [...] reflexões sociológicas, político-pedagógicas e administrativas” (CAVALIERE, 2002, p. 07). Diante do dilema da adoção da educação em tempo integral, a gestão escolar compõe uma dimensão e uma abordagem de atuação que tem por finalidade promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas imprescindíveis para assegurar o desenvolvimento e progresso das ações socioeducacionais das instituições de ensino, apontados para a promoção total da aprendizagem pelos educandos, de maneira a torná-los apropriados de encarar de forma adequada os desafios da sociedade globalizada e da economia situada no conhecimento.

Com base nas premissas que destacam a importância da educação em tempo integral e sua significância como política educacional, a União, os Estados e os Municípios brasileiros, são os principais (entes) responsáveis na formulação e na reestruturação de diretrizes educacionais através de seus programas de

governo e nas relações de parcerias estabelecidas uns com os outros.

Neste “novo contexto”, a profissionalização dos gestores escolares é imprescindível para tornar o processo gestor mais eficiente, eficaz e efetivo, cujo propósito atenda as demandas das comunidades escolares com maior celeridade, transparência e sinergia nos processos de gestão. Portanto, há de se considerar nessa postulação, o estado sinérgico em que se encontram as organizações e qual o nível de sinergia no processo de gestão dessas instituições de ensino, seguida do uso da metodologia dos mapas estratégicos.

Aceitando-o como instrumento (meio) que permite melhor observar os diferentes itens do Balanced Scorecard (BSC) de uma organização, numa cadeia de causa-efeito que conecta os resultados almejados com os respectivos impulsores. Com o advento do BSC surgiram os mapas estratégicos, o que tornou possível o escalonamento dos “passos” em busca das estratégias. Para Kaplan e Norton (2000), o mapa estratégico ajuda as organizações a ver suas estratégias de maneira coesiva, integrada e sistemática.

O propósito do BSC, na visão de Kaplan e Norton (1997), consiste em transpor a incumbência e a estratégia de uma empresa em um conjunto de medidas e competências; visando atuar como um sistema integrado de gestão e implementação da estratégia da empresa. Uma vez que, o Balanced Scorecard mede o desempenho organizacional dentro de quatro (4) perspectivas: 1) financeiro; 2) clientes; 3) processos internos e; 4) aprendizagem e crescimento. A rigor, os autores asseveram que: “além de um sistema de medidas táticas ou operacionais, o BSC pode e deve ser utilizado como um sistema de gestão estratégica, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócios em objetivos e medidas tangíveis” (KAPLAN E NORTON 1997, p.283).

Partindo dos desafios enfrentados pelos gestores de escolas públicas surgiu a oportunidade de se realizar um estudo de caso sobre o grau de sinergia no processo de gestão em uma escola de tempo integral, localizada no município de Porto Velho-RO, utilizando os mapas estratégicos como metodologia.

Com uso desta ferramenta: verificou-se o grau de sinergia/entropia no processo de gestão da Escola de Ensino Médio Renovador Anísio Spínola Teixeira (E.E.E.M.R.A.S.T.), avaliou-se os indicadores de desempenho norteadores das ações estratégicas; bem como propor procedimentos que podem melhorar a organização pública prestadora de serviços educacionais em tempo integral, que se reveste de grande importância para a sociedade. Em suas concepções, Kaplan e Norton atestam a importância dos mapas estratégicos na validação do processo de transformação dos ativos intangíveis em resultados tangíveis para os clientes e, conseqüentemente, em resultados financeiros, pois, o “mapa estratégico do BSC mostra como a estratégia liga os ativos intangíveis a processos que criam valor” (KAPLAN e NORTON 2004, p.32).

Apesar da forte presença do BSC no ambiente privado/corporativo, a sua expansão para a esfera governamental proporcionou melhorias significativas dos serviços públicos prestados pelas organizações estatais; considerando, obviamente, as adaptações que se fazem necessárias para sua aplicação no setor

público.

De modo análogo, aos semelhantes estudos realizados sobre as entidades públicas, que buscam a identificação formal e/ou informal da missão e visão institucional, das estruturas de aprendizado e dos processos de gestão das organizações, utilizou-se este objeto como referência no estudo de caso da “Escola Piloto” Anísio Teixeira, localizada no município de Porto Velho – RO.

Em relação às perspectivas do BSC, podemos afirmar que sua configuração está embasada nas quatro (4) perspectivas do modelo originário. Com base neste referencial, através de analogia, foi possível adotar um formato que melhor se adequasse ao ambiente escolar. Assim sendo, as estratégias assumiram a seguinte composição: 1) efetividade; 2) eficácia; 3) alunos e comunidade escolar; 4) eficiência e qualidade dos processos e; 5) aprendizado e conhecimento. Através desses atributos, construiu-se uma interface do mapa estratégico de sinergia/entropia da “EEEMRAST”.

2. CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA

A Escola Estadual de Ensino Médio Renovador Anísio Spínola Teixeira (E.E.E.M.R.A.S.T.) foi criada pelo Decreto nº 16.294, de 27 de outubro de 2011 (DIOF/RO de 08/11/2011, nº 1851), a “Escola Piloto” é um experimento de um novo contexto e concepção de educação de tempo integral do Estado de Rondônia.

Dentre as suas atribuições, destaca-se o ensino de línguas estrangeiras modernas, mais especificamente, o de língua espanhola e inglesa em período integral.

Outros atributos a serem considerados são as ações e os projetos desenvolvidos pela unidade escolar, sobre elas, destacam-se: preparação dos alunos para o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM); aulas de música; Projeto Conexão-Mundo (conversação de espanhol) e; oficina de xadrez.

Quanto à exclusividade desta organização na oferta de educação em tempo integral e sua relação com a mantenedora (SEDUC/RO) da rede pública de ensino estadual, pode-se avaliar seus “erros ou acertos”, “sucessos ou insucessos”, tendo por base os resultados (parâmetros) de desempenho obtidos pela Escola.

Nesta análise, o desempenho de gestão escolar poderá servir como referência (parâmetro) as outras organizações que porventura vierem a adotar essa modalidade de ensino, tanto no município de Porto Velho, como em outras cidades do Estado de Rondônia. A “EEEMRAST” está situada na Rua Irmã Capelli, nº 64, localizada na região (bairro) central do município de Porto Velho/RO.

Em termos de estrutura física, a instituição de ensino médio dispõe de: cinco (5) salas de aulas, 1 (um) laboratório de informática, 1 (um) laboratório de ciências, um (1) refeitório, uma (1) sala de direção, uma (1) sala de professores, uma (1) biblioteca e uma (1) secretaria escolar.

Quanto ao total de alunos matriculados no ano de 2016, a “Escola Piloto” possui cento e quarenta (140) alunos, assim configurado: sessenta (60) alunos

matriculados no primeiro (1º) ano do ensino médio; quarenta e seis (46) alunos matriculados no segundo (2º) ano do ensino médio e; trinta e quatro (34) alunos matriculados no terceiro (3º) ano do ensino médio. Em relação ao quantitativo de servidores, a unidade escolar possui um total de vinte e oito (28) servidores efetivos (concursados), sendo doze (12) professores e dezesseis (16) técnicos administrativos, incluídos um (1) Diretor e um (1) Vice-Diretor.

Ainda em relação ao quadro funcional, em destaque, temos a exclusividade de atuação docente de dois (2) professores de línguas estrangeiras modernas (inglês e espanhol) e de um (1) professor de música.

Outras características, visualizadas como relevantes ao cumprimento da visão, missão e objetivos da “EEEMRAST” e que podem alterar o grau de sinergia/entropia vigente no processo de gestão da escola são: estrutura física atual inadequada às demandas da comunidade escolar (construção da sede); insuficiência de recursos tecnológicos/pedagógicos; o pequeno valor (preço/aluno) recebido dos programas de merenda escolar para o custeio da alimentação dos estudantes; o contingenciamento de servidores nas atividades de apoio (meio) prejudicam a eficiência e eficácia das atividades fins.

Embasados na educação democrática e renovadora de tempo integral, cujo propósito visa atender uma demanda reprimida da sociedade rondoniense por essa modalidade de ensino, os teóricos, gestores e especialistas em educação escolar, lotados na Secretaria de Estado da Educação do Estado de Rondônia (SEDUC/RO), decidiram no ano de 2011, após estudos específicos sobre o tema, elaborar o Projeto e Plano de Curso para o Ensino Médio Renovador, com currículo diferenciado, visando a ampliação deste mesmo currículo, com a oferta de línguas estrangeiras modernas nas disciplinas de língua inglesa e espanhola com intercâmbio.

O Projeto de Desenvolvimento em Línguas Estrangeiras Modernas – PDLEM, foi criado pelo Decreto Estadual nº 16.587, de 21 de março de 2012 e pela Lei Estadual nº 3.434, de nove (9) de setembro de 2014, instituiu a oferta em Ensino Médio, em regime de Educação Integral voltada para intercâmbios – Projeto Conexão-Mundo. Um ponto a se destacar na elaboração do projeto foi o cumprimento da legislação estadual vigente sobre o regime de dedicação exclusiva dos professores em sala de aula, com lotação exclusiva nas escolas em que lecionam, conforme expresso no artigo 18, § 1º da Lei Complementar nº 680, de sete (7) de Setembro de 2012. Para conhecimento, segue a descrição da respectiva Lei Complementar:

§ 1º. Não será admitida a lotação, fora de sala de aula, de professores de áreas consideradas críticas como Matemática, Física, Química, Biologia, Libras, Artes, Sociologia e Língua Estrangeira, enquanto perdurar a necessidade desses profissionais nas escolas da Rede Pública Estadual, ressalvados os casos de iminente interesse público para assumir Cargos de Direção Superior (CDS) (2012, p. 8-9).

Após essa fase de discussões, os especialistas (técnicos) em assuntos educacionais da SEDUC-RO, seguiram o caminho de construção do Currículo do

Ensino Médio Renovador de uma “Escola Piloto”.

Ao estabelecer a proposta do projeto político-pedagógico (PPP), visavam desenvolver as competências e habilidades com as quais os estudantes pudessem assimilar informações e saberes, a fim de utilizá-los em contextos pertinentes, enfatizando a formação geral, e que ao término dessa etapa seguissem seus estudos ou optassem pelo ingresso no mercado de trabalho, dotando-os sobremaneira de habilidades e competências necessárias para ocupar uma posição condizente em um mercado cada vez mais concorrido e competitivo.

A partir dessa “nova identidade” dada ao ensino médio, assim denominado de Ensino Médio Renovador (E.M.R.), este pode ser definido como um novo conceito de escola em tempo integral que almeja estabelecer a superação dos conflitos e/ou divergências existentes entre o dualismo propedêutico e profissionalizante.

Com base nessa definição, buscou-se ampliar as ações desenvolvidas por esse tipo de escola, que não se limitasse apenas ao interesse imediato, pragmático e utilitário da educação “bancária”. Portanto, é imprescindível compreender a metodologia e métodos de trabalhos propostos por esta “nova” concepção de educação integral e quais os contributos ao binômio ensino-aprendizagem, observadas as necessidades de formação integral cuja base unitária implica perceber as diversidades do mundo moderno, no sentido de promover no alunado a capacidade de pensar, refletir, compreender e agir sobre as determinações da vida social e produtiva – que articule trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana, de forma igualitária a todos os cidadãos.

Nesta concepção, a composição e/ou estrutura do E.M.R. deverá estar em consonância com o conhecimento científico e tecnológico e seus avanços, fazendo da cultura um componente da formação geral, articulada com o trabalho produtivo, pressupondo a vinculação dos conceitos científicos com a prática relacionada à contextualização dos fenômenos físicos, químicos e biológicos, bem como a superação das dicotomias entre humanismo e tecnologia e entre a formação teórica geral e técnica instrumental.

Nesta composição, inclui-se o Plano Político Pedagógico da “Escola Piloto”, nela embutidos os elementos e saberes que se estabelecem além do currículo obrigatório tradicionalista, entre os quais destacam-se: a oferta de aulas suplementares e suas oficinas interdisciplinares.

Partindo para as atividades periódicas desenvolvidas pelos servidores da “EEEMRAST” são realizadas e previstas as seguintes ações: reuniões semanais, visando a capacitação, pesquisa e integração entre professores, técnicos e colaboradores (stakeholders); elaboração, construção e aperfeiçoamento (adaptação) dos planos de ensino e do projeto político pedagógico da organização; assessoria de acompanhamento na formação e desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes (C.H.A.) dos profissionais e colaboradores que atuam na unidade escolar; consultas ao Conselho Escolar (sem fins lucrativos) nas decisões estratégicas e nos processos de gestão escolar e na avaliação de desempenho e de resultados.

Quanto ao perfil do alunado, a instituição abrange um público-alvo heterogêneo, em sua composição estão representadas diversas classes sociais e uma parcela significativa de discentes filhos (as) de servidores públicos. Alguns dados estatísticos importantes, em relação aos resultados de indicadores de desempenho da “Escola Piloto” foram: a taxa de 97,65% de participação de seus alunos no ENEM/2014, seguida de um resultado médio de 549,47 pontos, logo em sua primeira atuação. Atingindo o primeiro lugar no ranking entre as Escolas Públicas de Rondônia.

O horário de atendimento da “EEEMRAST” ocorre de segunda à quinta, em período integral, das 7h e 30 min às 17h e 50 min, com exceção das sextas-feiras, cujo horário de aula decorre exclusivamente no turno matutino. Cada aula tem duração de sessenta (60) minutos. O intervalo para o almoço ocorre das 11h e 30 min às 13h 20 min e os lanches são servidos em três horários, respectivamente: 7h, 9h e 15h.

O contributo dos fatores como horário integral, aulas suplementares e oficinas interdisciplinares, nesta ordem, formam um conjunto de elementos relevantes nesse estudo de caso, a fim de se verificar o grau de sinergia no processo de gestão da “Escola Piloto” e conseqüentemente, os retornos intangíveis (aprendizagem e conhecimento) obtidos nas relações internas e externas da organização com seus stakeholders.

Com sua exclusiva característica, a “EEEMRAST” está inserida neste “novo” contexto de educação em tempo integral, cujas políticas públicas visam a melhoria do sistema educacional do Estado de Rondônia.

Esse conceito e/ou ideia de Ensino Médio Renovador (E.M.R.) chegou ao seu quinto (5º) ano de implantação, contudo, acredita-se que o sucesso do projeto “Escola Piloto” dependerá não somente do conhecimento dos processos de gestão, mas da condução e alinhamento desses processos rumo à sinergia, tendo em vista, o envolvimento (comprometimento) de todo os atores inseridos neste “novo” espaço de aprendizagem e conhecimento.

3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O atual quadro de exigência e de problemas com que a Escola Pública se confronta, conduzem seus responsáveis na procura de ferramentas que possam dotar a gestão escolar de práticas com maior nível de eficiência, transparência nos processos e efetiva prestação de serviços colocados à disposição da comunidade escolar com a eficácia que se espera na atualidade.

A dimensão e a complexidade do sistema educacional tornaram-se os principais problemas para os gestores e especialistas em gestão escolar. Deste modo, justifica-se a adoção da metodologia dos mapas estratégicos (BSC) evidenciados por Kaplan e Norton para avaliar o grau de sinergia existente no processo de gestão das organizações.

Na pesquisa de campo, os dados foram obtidos mediante questionário

aplicado, composta por afirmativas direcionadas aos principais gestores da escola, tendo em vista, verificar a presença sinérgico-entrópica no processo de gestão da organização e, com base nesses resultados, apresentar uma proposta interventiva que possa ser aplicável ou aplicada, de algum modo, no aprimoramento da gestão escolar, não somente para estabelecer relações de causalidade, como também para adequar determinados objetivos e estados finalísticos, próprios aos sujeitos que diretamente se relacionam com ela.

Destarte, após a aplicação do questionário fez-se uma avaliação diagnóstica do grau de sinergia/entropia do processo de gestão de uma organização de ensino público em tempo integral. Ao se utilizar a metodologia dos mapas estratégicos foi possível compreender, identificar e representar essas forças através de esquema gráfico, adaptado do modelo proposto por Kaplan e Norton. Ao final, as representações gráficas do modelo tornaram mais didática a compreensão das perspectivas (estratégias) com maior ou menor grau de sinergia e/ou entropia nos processos de gestão da “Escola Piloto”.

As perspectivas abordadas neste estudo, foram embasadas nas quatro (4) perspectivas iniciais do modelo BSC, feitas as adequações necessárias das estratégias, a nova configuração das perspectivas assumira os respectivos atributos: 1) efetividade; 2) eficácia; 3) alunos e comunidade escolar; 4) eficiência e qualidade dos processos; e 5) aprendizado e conhecimento.

Contrariamente às empresas privadas, que visam o sucesso financeiro como resultado final, as organizações públicas concentram-se na sua missão visando à melhoria da prestação de serviços à sociedade (NIVEN, 2005).

Este fato tem, por si só, como consequência, a necessidade de alterar a estrutura do BSC, de modo a ajustar-se às particularidades do setor público.

Esta alteração é desde logo visível através do esquema conceitual do BSC, (ver fig. 1) onde a missão irá ocupar uma posição de destaque, colocando-se no topo do desenho estratégico (NIVEN, 2005). Consequentemente, a ferramenta (BSC) busca direcionar as ações da organização e fazer os alinhamentos necessários para que a mesma consiga alcançar seus objetivos, vale ressaltar que as ferramentas de planejamento estratégico somente conseguem ser eficazes, quando as pessoas realmente estão envolvidas e comprometidas com os processos.

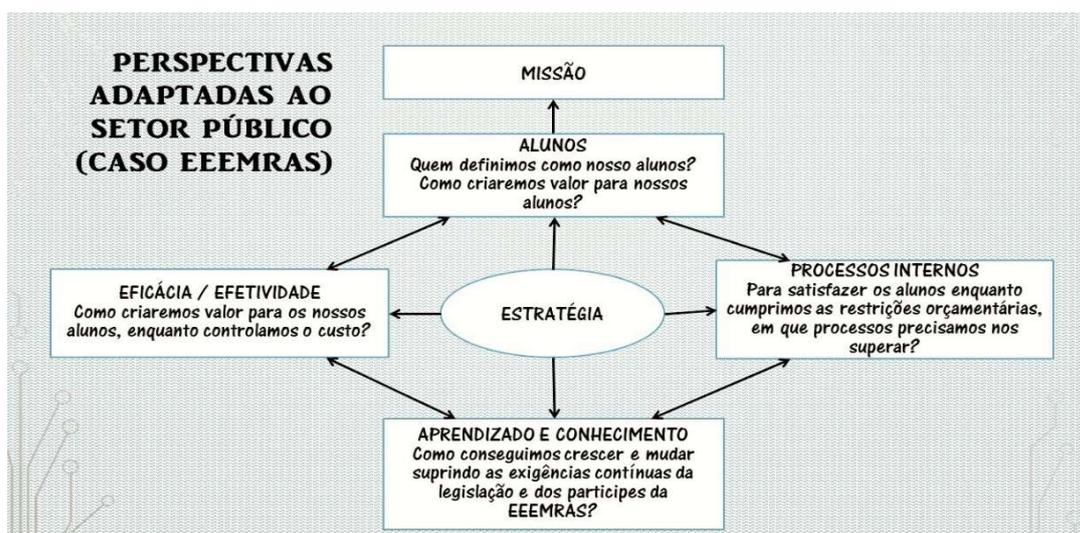
Diante desta composição (setor público), as organizações e os indivíduos que as constituem apresentam normalmente uma enorme dificuldade em aceitar a mudança, a inovação ou a adoção de novas formas de fazer. As definições imprescindíveis, a serem exploradas, neste contexto, em estudo, são os conceitos de sinergia, e em sentido contrário, o de entropia, respectivamente.

Numa definição “básica” postulada por Evanildo Bechara (2009. p. 120), a sinergia representa a ação coesa de um grupo, empresa, etc. para alcançar um objetivo comum; cooperação.

Apesar da superficialidade da conceituação citada anteriormente, há a necessidade de expansão de definições com maior abrangência teórica, entre elas a que destaca os princípios filosóficos que regem a Teoria da Cooperação e sua

relação com o conceito de sinergia, como explica Lins:

Sob o ponto de vista etimológico, sinergia vem do grego Syn (junto) Ergo (trabalho), assim seu significado seria "trabalhar em conjunto". Não é um conceito novo e, nesse sentido de cooperação, já era abordado há muito tempo em contos, lendas e parábolas por meio das quais se transmitiam lições e ensinamentos (LINS, 2005, p. 130).



Fonte: O BSC adaptado ao Setor Público/EEEMRAS/Adaptado de Niven (NIVEN, 2005. p. 358)

Figura 1 - Perspectivas do BSC/Adaptada ao Setor Público (CASO "EEEMRAS")

Em geral, a sinergia nada mais é do que o trabalho ou esforço coordenado de vários subsistemas na realização de uma tarefa complexa ou função. Sua ocorrência é percebida quando se tem a associação concomitante de vários dispositivos executores de determinadas funções que contribuem para uma ação coordenada, ou seja, a somatória de esforços em prol do mesmo fim. Nesse sentido, temos a seguinte citação de Antônio Lins:

O estímulo, o desenvolvimento e a manutenção da sinergia dependem do entendimento do propósito específico e do tipo de esforço conjunto que se quer desenvolver, seguido de uma dedicação a cuidados posteriores para não deixar enfraquecer a ligação sinérgica conquistada. Esses cuidados precisam ser redobrados, pois hoje as mudanças parecem ser mais desafiantes do que nunca (LINS, 2005, p. 230).

No estudo das organizações, o conceito de sinergia emerge quando se aborda planejamento estratégico, planejamento corporativo, gestão da mudança, sistemas de informação, eficácia pessoal, inovação, estratégia competitiva, processos gerenciais, dinâmica industrial, concepção sinérgica e comportamento de grupo.

Modernamente, podemos entender a sinergia como o comportamento de um sistema total que não pode ser previsto pelo comportamento de suas partes.

É um comportamento coerente com um princípio científico presente em numerosos casos em que o todo é mais do que a soma de suas partes. Este todo pode ser maior em força, coesão, resistência, atração, significado, complexidade,

ou até mesmo tamanho.

Divergentemente aos conceitos da sinergia, encontra-se o de entropia. O “estado” (fase) entrópico ocorre de dentro para fora, quando os vários órgãos ou sentidos começam a apresentar falhas de inter-relacionamento.

Em posteriori a análise documental e ao questionário aplicado, foi possível fazer a escala Likert, seguida da memória de cálculo que avaliava as descrições apresentadas pelos gestores da “Escola Piloto”. Na etapa seguinte, surge a representação gráfica do mapa estratégico da “EEEMRAST”, possibilitando, deste modo, uma melhor e maior compreensão das relações de causa e efeito que se estabelecem entre as Perspectivas do BSC, além de dar uma oportunidade de se descrever a história da estratégia, bem como do alinhamento entre os objetivos, metas e ações da escola de tempo integral.

Conforme Kaplan e Norton (2004, p. 10), os mapas estratégicos baseiam-se em alguns princípios:

- A estratégia equilibra forças contraditórias;
- A estratégia baseia-se em proposição de valor diferenciada para os clientes;
- Cria-se valor por meio dos processos internos;
- A estratégia compõe-se de temas complementares e simultâneos;
- O alinhamento estratégico determina o valor dos ativos intangíveis.



Fonte: Estrutura desenvolvida para atender ao objetivo deste Estudo de Caso.

Figura 2 – Mapa Estratégico da Escola Estadual Anísio Spínola Teixeira

Para os autores do modelo BSC, o mapa estratégico é a representação visual da estratégia, mostrando numa única página como os objetivos nas quatro (4) perspectivas se integram e combinam para descrever a estratégia, Kaplan e Norton (2004). Portanto, para se alcançar os objetivos do mapa estratégico, o processo começa na perspectiva financeira e termina na perspectiva de

aprendizado e crescimento.

4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante das contribuições resultantes dos questionamentos feitas aos gestores, surgiram os resultados baseados no processo de sinergia/entropia, a partir dessas descrições, ao leitor é apresentada a análise de cada uma das afirmativas evidenciadas, conforme se segue:

Afirmativa 1 (Disseminação da missão da escola em tempo integral): em média, os gestores concordam em grande parte (85%) com a afirmativa de que a “missão” da “Escola Piloto” é apresentada de forma clara e objetiva aos seus servidores e colaboradores.

Contudo, mesmo diante de uma média percentual alta, os gestores justificaram que a missão da “EEEMRAST” ainda está na fase de discussão e que ela apenas consta (teoricamente) no Plano Político Pedagógico da Escola.

O Regimento Interno Escolar (R.I.E.) encontra-se na fase final de aprovação.

Entretanto, alguns gestores descrevem que a disseminação da missão em sua plenitude atingirá maior nível de eficiência e eficácia, a partir do momento em que for aprovada e posta em prática.

Na declaração dos gestores, a definição da missão, visão e objetivos da escola ainda estão em fases preliminares e que a consolidação delas não são apenas uma expressão comum para aqueles que assumem cargos de direção, mas pertencentes a todos os atores que estão envolvidos e comprometidos com a Escola.

Afirmativa 2 (Perspectiva de desempenho e metas alcançadas pela Instituição): pela média, os gestores concordam em grande parte (85%) com a afirmativa de que a escola está atingindo as metas estabelecidas.

Entretanto, nas justificativas apresentadas por eles, fica evidenciado que mesmo com todos os esforços dispendidos, o atraso na conclusão do prédio e sua entrega, inviabilizaram a captação de recursos federais e estaduais para à escola e o engessamento de alguns projetos importantes.

Expressamos a seguir o fragmento (descrição) de uma das justificativas: – “A conclusão e entrega de nosso prédio proporcionaria grandes benefícios aos nossos alunos, professores e colaboradores”, disse um dos gestores.

Afirmativa 3 (Qualidade na aprendizagem dos alunos): em média os gestores concordam em grande parte (83,3%) de que há qualidade na aprendizagem dos alunos, as justificativas ensejam o bom desempenho dos discentes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Estas identificam a satisfação do colegiado quanto ao desempenho do alunado. A “EEEMRAST” foi a escola pública do Estado de Rondônia com o melhor desempenho no ENEM/2014, tendo obtido a nota média de 549,47 pontos. Nesse quesito, identifica-se a presença de um alto grau de sinergismo, é notório a responsabilidade e o compromisso de todos os seus servidores/colaboradores no

processo de ensino-aprendizagem.

Afirmativa 4 (Inter-relação da escola com a comunidade e institucional): em média os gestores concordam em grande parte (76,7%) de que há uma inter-relação satisfatória entre a escola e comunidade escolar, além da boa relação institucional com a mantenedora (SEDUC/RO).

Entretanto, em suas justificativas os gestores solicitam importantes reivindicações, entre elas: efetiva participação da comunidade escolar nas ações e projetos desenvolvidos pela Escola e mais celeridade por parte da mantenedora (SEDUC/RO) nos processos urgentes e de demandas prioritárias.

Afirmativa 5 (Atividades diretas e de apoio à missão institucional): em média, os gestores concordam em grande parte (76,7%) com a afirmativa de que as atividades diretas e de apoio à missão institucional, atendem satisfatoriamente as demandas da comunidade escolar.

No entanto, os gestores percebem a necessidade de se implantar um cronograma de capacitação (com o apoio da mantenedora) aos servidores, a fim de gerar competências, habilidades e atitudes, e mudanças na cultura organizacional através desses agentes.

Em uma das descrições recebidas, existem solicitações por cursos de formação continuada e treinamento específico para os cargos de natureza técnica.

Afirmativa 6 (Estrutura e desenvolvimento dos servidores e de sistemas de informação): em média, os gestores atribuíram a este indicador a menor média, evidenciando a demanda reprimida de seus agentes por cursos de qualificação, cuja diferenciação se dá em razão dos cargos, natureza da função e o nível de complexidade atribuídas ao cargo ou função desempenhada, evidente está a demanda restringida por cursos de qualificação e treinamento especializado aos servidores efetivos da escola.

Em suas justificativas, percebe-se o anseio dos gestores quanto à conclusão e a entrega definitiva do prédio escolar, possibilitando a utilização desse espaço físico, cujos recursos tecnológicos e pedagógicos adequados possibilitem o pleno desenvolvimento profissional de seus servidores.

Após a análise desses indicadores, foi apresentado um gabarito de Mapa Estratégico para melhor visualização da “nova estratégia” de gestão da “EEEMRAST”.



Fonte: Dados da Pesquisa em atendimento ao objetivo geral do Estudo de Caso
 Figura 3 – Mapa Estratégico de Sinergia/Entropia (CASO “EEMRAS”)

A análise dos resultados de cada uma das perspectivas possibilitou a construção do mapa estratégico de sinergia/entropia da “Escola Piloto”, servindo como contributo para o processo de melhoria desse tipo de organização, a fim de que os processos de gestão possam ser conduzidos de modo mais eficaz, a fim de elevar o seu grau de sinergia. Diante do exposto, apresentamos as seguintes sugestões embasadas sob a óptica do mapa estratégico do BSC:

- Desenvolver programas em que seja conhecida, valorizada e repassada a importância da missão da “EEMRAS” para todos os níveis da organização;
- Desenvolver programas que apresentem aos atores envolvidos as necessidades de mudanças da cultura organizacional;
- Verificar os sinais inibidores do processo de mudança e trabalhar com mais intensidade essas variáveis de mudança;
- Repassar aos novos funcionários o momento de mudança que a organização está vivendo para incluí-los neste novo espírito de cultura da conquista;
- Iniciar programas de conscientização e divulgação das mudanças que serão demandadas com o Regimento Interno da Escola (Projeto Estratégico) à todos os níveis da organização;
- Desenvolver programas motivacionais que valorizem os funcionários comprometidos como o sucesso da escola, demonstrando a necessidade do envolvimento de todos para que se alcance os resultados esperados;
- Criar cronograma de capacitação e treinamento dos servidores e funcionários da escola com o apoio da mantenedora (SEDUC/RO).

5. CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES TECNOLÓGICAS/SOCIAL

A Missão da “EEEMRAST” precisa ser (re) discutida e aprovada o mais brevemente possível pelas lideranças escolares e comunidade escolar, em conjunto. Seu alinhamento com a estratégia é imprescindível para a eficácia, eficiência e transparência da gestão da “Escola Piloto”.

Percebendo uma cultura organizacional, em fase de transição, migrante do superado modelo de escola tradicional enciclopedista para o “novo” conceito de escola renovadora em tempo integral, a unidade escolar precisa estabelecer um espaço onde prevaleça a gestão democrática e a efetiva participação da comunidade em ações e projetos desenvolvidos pela escola. Outros contingenciamentos ou restrições, a serem consideradas são as demandas reprimidas não atendidas pela mantenedora (SEDUC/RO), cuja celeridade é exigida nos processos de natureza ou caráter urgente e de alto grau de relevância pública.

O atraso na construção e entrega do prédio escolar inviabilizou alguns programas importantes e engessou a escola quanto ao recebimento de recursos financeiros estaduais e federais, impossibilitando o alcance de uma maior autonomia financeira e pedagógica. Todas essas dificuldades, finda com a demanda reprimida dos servidores por capacitação e treinamento.

No entendimento dos gestores, para se alcançar o sucesso organizacional, se faz necessário o comprometimento de todos, buscar a sinergia dos processos de gestão, melhorar os processos internos, e conduzir a organização para novos rumos, mas para isso é imprescindível a definição da missão, valores, objetivos e metas da organização, além é claro, da aprovação final do Regimento Interno da Escola (R.I.E.).

Quanto aos objetivos, grande parte foi alcançado, uma vez que se procurou apresentar, avaliar, e discutir as características e competências necessárias para criar um clima de cultura organizacional favorável para implementar as mudanças; foram avaliadas as características que são importantes para a sinergia no processo de gestão da “Escola Piloto”.

Quanto ao aspecto de aprendizado e inovação, esta pesquisa proporcionou a possibilidade de enxergar, através de uma visão sistêmica, que algumas mudanças são indispensáveis para que a Escola Anísio Teixeira alcance resultados excelentes e ainda mais expressivos.

A inovação utilizada através do mapa estratégico proporcionou um entendimento mais claro dos fatores que precisam melhorar para que as mudanças sejam conduzidas com êxito na sinergia do processo de gestão.

Dentro do contexto das políticas públicas, procurando por uma nova dinâmica da educação renovadora em tempo integral, bem como analisando o questionário da entrevista, sugere-se que à Secretaria de Estado de Rondônia (SEDUC/RO) aja com mais celeridade nos processos e demandas solicitadas e/ou requeridas pela unidade de ensino.

REFERÊNCIAS

BECHARA, Evanildo. **Minidicionário de língua portuguesa** – Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2009.

BERNALDINO, Edmar S. e SILVA NETO, J. M. **Cultura Organizacional Para a Nova Estratégia de Negócios do Banco da Amazônia: Avaliação Junto aos Partícipes em Funções Estratégicas**. Revista Caderno de Aprendizagem, 2005. UNIR. Porto Velho.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro Através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. Brasília, 2009.

CAVALIERI, Ana Maria V. **Educação integral: Uma nova identidade para a escola brasileira? Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, dec. 2002.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 680, de 7 de Setembro de 2012**. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC680.docx>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

KAPLAN, R. & MIYAKE, D. (2010). **The Balanced Scorecard**. The School Administrator Number 2, Vol. 67, pp.10-15.

KAPLAN, R. e NORTON, D. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S. & NORTON, D. P., (2000), Having trouble with your strategy? Then map it. Harvard Business Review, 78(5): 167-176.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização Orientada para a Estratégia**. 9 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 411 p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 471 p.

KAPLAN, Robert S.; **O encontro do Balanced Scorecard com o modelo 7S**. HSM Management maio-junho 2006. p.132-136.

LINS, S. **Sinergia: Fator de sucesso nas realizações humanas**. Rio de Janeiro. Editora Campus. 2005.

LIKERT, Renssis (In, MARTINS, Gilberto de Andrade & LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas,

2000).

NIVEN, P. (2005). **Balanced Scorecard, passo a passo: elevando o desempenho e mantendo os resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark.

ABSTRACT: Starting from the premise that is possible to create and maintain synergy in organizational and management process in a full-time high school institution, in this case study was guided by conceptual factors of causes and effects that stimulate the development of organizational synergy and highlight the presence of this synergy in the process of management. Given this premise, the authors use strategic maps methodology developed by Kaplan and Norton in the 90s. Such methodology was adapted to diagnose the degree of synergy in process management of a public school (pilot) full-time. The adaptation is it given from the strategic perspective, from the identification of formal and / or informal mission and institutional vision, from the learning structures and from the processes of "pilot school", the object of study. By incipiency - lack of full strategic formalities, was looked first to understand the strategic issues and management practices of the institution, to develop the architecture of strategic map with features compatible to the disclosure of synergy. At the end, with the methodologic and strategic adaptation promoted, it became clear the synergy and entropy dimensions in the management of public institution process (pilot): High School Anísio Spínola Teixeira of the Municipality of Porto Velho / RO.

KEYWORDS: Case study, synergy in management process, Full-Time Public School.

CAPÍTULO VII

ESTRATÉGIAS COMUNICATIVAS EM PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Luciano Santos Magalhães
Mariluce Paes de Souza**

ESTRATÉGIAS COMUNICATIVAS EM PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

Luciano Santos Magalhães

Universidade Federal de Rondônia

Câmpus Rolim de Moura

Rolim de Moura – Rondônia

Mariluce Paes de Souza

Universidade Federal de Rondônia

Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas

Porto Velho – Rondônia

RESUMO: A metodologia Planeação Estratégica e Comunicativa (PEC) alia estratégia e racionalidade comunicativa, tornando-se coerente para contextos socioconstruídos, como programas de pós-graduação (PPGs), viabilizando seu planejamento estratégico. Este trabalho tem como objetivo relatar a experiência do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PGCA) da Universidade Federal de Rondônia com a PEC em seu planejamento 2015/2016, permitindo balizar uma proposição metodológica para os demais PPGs da Unir. Trata-se de uma pesquisa aplicada, qualitativa, descritiva, orientada por métodos participativos, com dados de diários desenvolvidos durante o processo de observação participante. A análise é descritiva. Foi composta uma equipe planejadora que incluiu docentes do PGCA para adaptar a PEC e aplicá-la. Foi apresentada uma proposição metodológica para outros PPGs da universidade, ressalvada a devida adaptação e contextualização. Os resultados apontam que a PEC é uma proveitosa tecnologia social para propiciar aos PPGs atingir mais plenamente suas potencialidades, estruturando as bases para que o programa dialogue com o seu meio e possa produzir ações de impacto científico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria do Agir Comunicativo (TAC); Planeação Estratégica e Comunicativa (PEC); Programas de Pós-Graduação; Estratégia; Planejamento.

1. INTRODUÇÃO

Os Programas de pós-graduação (PPGs) reúnem pesquisadores, pós-graduandos e vários *stakeholders* visando o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no bojo de um processo de aprendizagem científica. De um lado a liberdade científica, de outro a demanda por formação, produção acadêmica e responsabilidade social que impacte a comunidade. Portanto, PPGs lidam com demandas complexas e múltiplos atores.

O planejamento estratégico (PE) pode auxiliar no desenvolvimento e consolidação de PPGs. A dificuldade consiste na racionalidade do PE tradicional, orientando instrumentalmente. Em universidades o processo decisório é aberto e o planejamento deve ser socialmente construído, sendo inviável outro modelo (ARAÚJO, 1996). Souto-Maior (2012a, 2012b), por meio da metodologia Planeação Estratégica e Comunicativa (PEC), propõe que o planejamento deve orientar-se pela

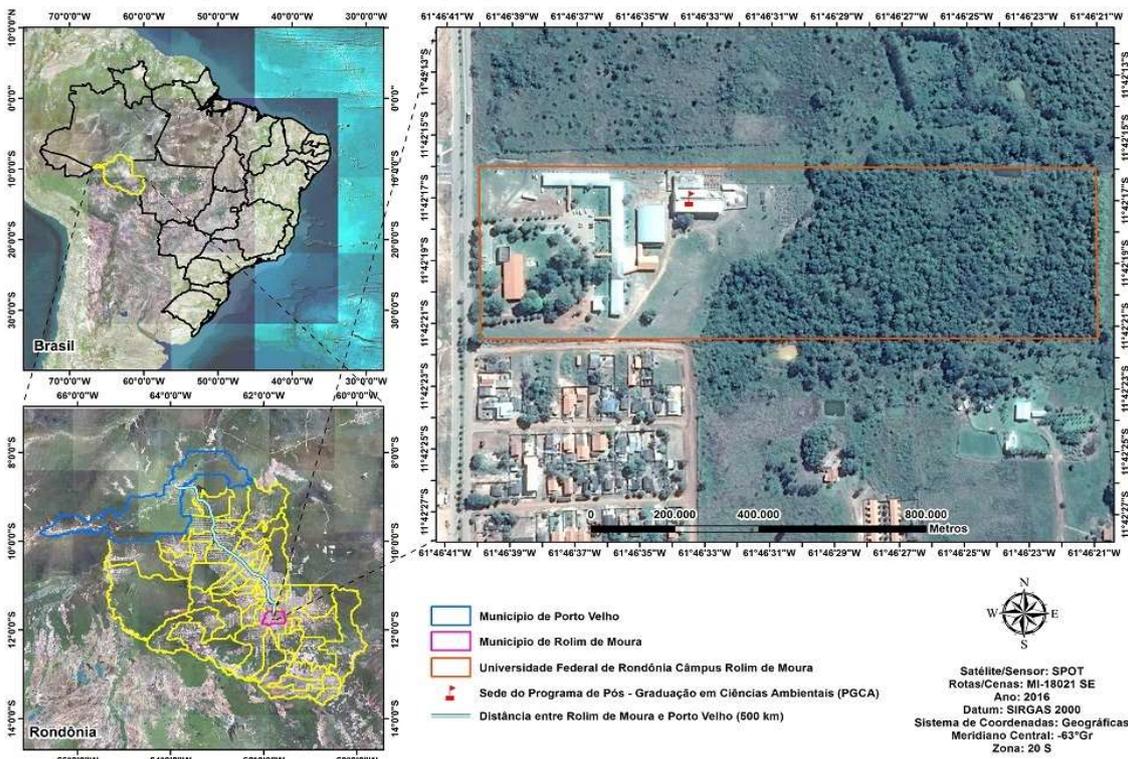
Teoria do Agir Comunicativo de Habermas (2012). Justamente para ser possível unir as dádivas da estratégia a um processo orientado na racionalidade comunicativa. A PEC possibilita construir estratégias comunicativas, produzindo efetividade e sustentabilidade organizacionais, sendo coesa com universidades. Estas instituições, especialmente as públicas, precisam visar sobretudo à efetividade e à sustentabilidade para não correr o risco de ter seu planejamento obsoleto, ilegítimo ou pouco duradouro (ARAÚJO, 1996).

Os PPGs da Universidade Federal de Rondônia (Unir) têm conceitos estáveis junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com médias 3,29 a 3,33 entre 2009 a 2013, mas o preocupante é permanecer neste patamar mesmo em se tratando de cursos antigos (UNIR, 2014). A dificuldade parecer ser o planejamento, que é pouco presente na gestão dos PPGs. Magalhães et al. (2016), a partir da análise das fichas da Avaliação Trienal Capes de 2013 dos 11 PPGs da Unir avaliados, definiram o planejamento analisado como deficiente, preocupante e, até mesmo, como não havendo planejamento estruturado em alguns casos. As fichas da Capes criticavam a não existência de estratégias de desenvolvimento do curso ou, quando estas existiam, apontavam suas deficiências. A dificuldade colocada por alguns coordenadores destes programas avaliados pela Capes em 2013 é contar com uma metodologia que envolva os docentes para planejar. O potencial da PEC está em estruturar o planejamento do programa e, em se tratando de uma metodologia comunicativa, aliar colaboradores e *stakeholders*, otimizando a gestão. Depreendemos, portanto, que ter um planejamento mais adequado parece ser o “gargalo” para o desenvolvimento e continuada consolidação dos PPGs da Unir e a PEC pode ser a solução (MAGALHÃES et al., 2016).

Este trabalho tem como objetivo relatar a experiência de planejamento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PGCA) com a PEC, o qual desenvolvemos de agosto de 2015 a abril de 2016. A partir da aplicação da PEC no PGCA balizamos uma proposição metodológica para os demais PPGs da Unir, com base na generalização qualitativa, que abre possibilidades para que uma proposta se aplique em outro contexto, ressalvadas as devidas adaptações (GODOY, 2005; ALVES MAZZOTTI, 2006).

O PGCA iniciou suas atividades em 2013, vincula-se à Unir e atua em todo o Estado de Rondônia, tendo seus atuais 21 docentes e 35 discentes concentrados especialmente nos câmpus de Rolim de Moura (sede), Presidente Médici e Porto Velho. O Programa conta ainda com pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) - Rondônia. Dez docentes são do quadro da Unir; sete da Embrapa; um da Universidade Federal de Pelotas (Ufpel) e há três bolsistas pós-doutorandos. Disciplinas e outras atividades ocorrem em todo o Estado, nos câmpus da Unir ou Embrapa. A figura 1 fornece uma perspectiva dessa geografia desafiadora.

Figura 1 – Perspectiva geográfica de atuação do PGCA em Rondônia



Fonte: Elaboração dos autores.

Na primeira parte deste trabalho discutimos aspectos da situação-problema, entre outros elementos e a seguir tratamos referenciais teóricos e empíricos que versam sobre PE, particularmente em organizações universitárias, acerca da TAC e da PEC. Já na terceira seção definimos aspectos metodológicos, seguimos apresentando os resultados obtidos, nossa análise e a proposição metodológica. Finalizamos com algumas considerações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O PE é um instrumento da administração que se popularizou e foi muito incentivado para tornar os processos organizacionais mais eficientes, efetivos e eficazes, visando otimizar a aplicação de recursos e esforços, prevendo a construção de uma série de providências a serem tomadas pela organização (OLIVEIRA, 2007; RIGBY; BILODEAU, 2007; MINTIZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Via de regra alguns elementos são essenciais num PE: 1 - Plano de Ação ou Plano Estratégico é o documento resultante do processo de planejamento desenvolvido. 2 - Projetos Estratégicos envolvem ações a serem desenvolvidas, com definição de responsáveis, resultados a alcançar, definição de prazos e recursos, entre outros. 3 - A Matriz Swot – acrônimo em língua inglesa de *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats*, consiste em uma forma de cruzamento de informações do ambiente que possibilitam as análises interna e

externa da organização: forças e fraquezas referem-se aos aspectos internos; oportunidades e ameaças referem-se aos aspectos externos ou ambientais. 4 - Missão, Visão e Valores envolvem aspectos definidores da essência, atuação e relação da organização com o seu meio: em síntese, Missão traduz a razão de existência da organização; Visão determina o ideal de realização da organização e Valores definem altos princípios e questões éticas fundamentais (PORTO, 1997; OLIVEIRA, 2007; MISOCZKY; GUEDES, 2012; PEREIRA, 2012).

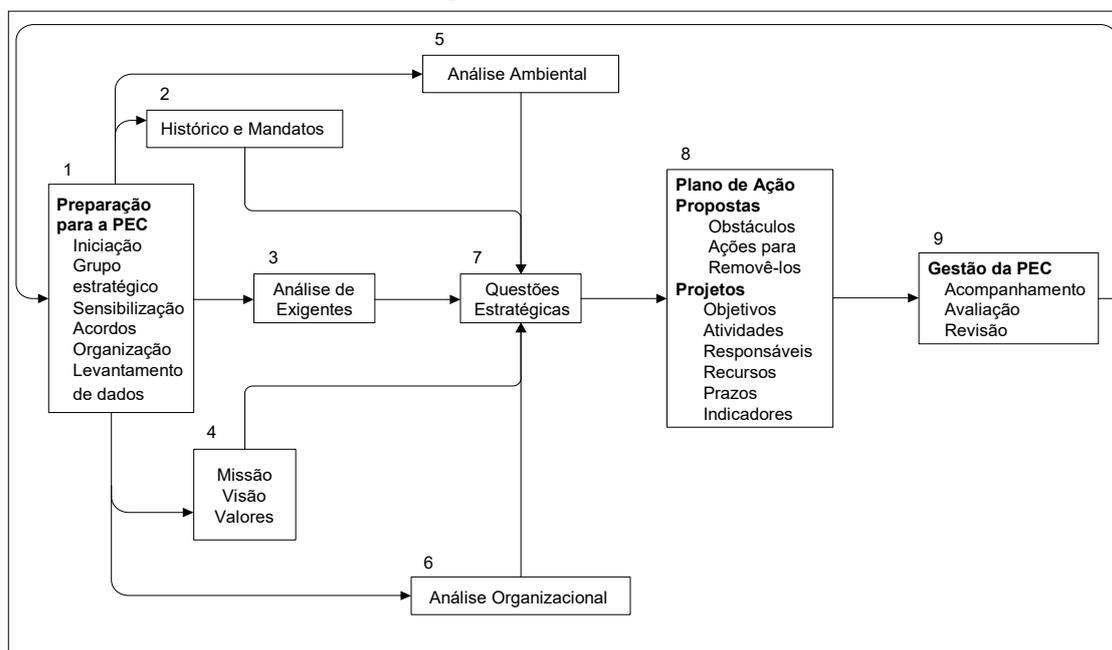
O PE pode ser também um instrumento comunicativo, ligando membros da organização e *stakeholders*. Cavalcante e Ferraro Jr. (2002) chegam a considerar o planejamento participativo/comunicativo até mesmo como uma estratégia política para construção da organização da sociedade civil, nunca uma simples técnica. Esse debate reverbera em Souto-Maior (2012a, 2012b) que discute a necessidade de o planejamento se orientar pela racionalidade comunicativa para ser possível unir as dádivas da estratégia a um processo que erigisse consensos, gerasse acordos, possibilitasse construir um projeto comum entre os vários atores, internos e externos da organização.

Habermas (2012) em sua TAC propõe uma atuação na qual a ação se realiza por um processo dialógico entre os participantes, que chegam a acordos por uma argumentação não impositiva ou manipuladora. Esses sujeitos não se guiam ao êxito individual como um fim em si mesmo, mas perseguem seus fins individuais de forma harmônica entre si. Deve haver um entendimento, motivado por razões por meio de uma interação intersubjetiva entre sujeitos capazes de linguagem e de ação. A razão e a verdade não estão postas *a priori*, mas são construídas pelos atores que interagem entre si em situação dialética. Desta forma é possível utilizar-se de estratégias sem se guiar de forma utilitária por elas, pois “[...] o agir comunicativo do estrategista envolve processos interacionais em que todos os participantes da estratégia harmonizam entre si seus planos individuais de ação para um plano coletivo.” (ZWICK; SILVA; BRITO, 2014, p. 396). Souto-Maior (2012a, 2012b) estruturou a PEC conforme a figura 2, a seguir.

Na Etapa 1 deve-se sensibilizar e construir comprometimento dos dirigentes, estruturar o processo a ser desenvolvido, capacitar participantes, fazer acordos sobre a abrangência e horizontes do plano, definir apoio financeiro e logístico, definir a coleta de dados e demais questões para alimentar o processo. Na Etapa 2 estuda-se a história da organização, seu *corpus* jurídico e as obrigações que traduzem seus mandatos. Na Etapa 3 identifica-se os principais exigentes ou *stakeholders* da organização, suas expectativas e reivindicações, visando respondê-los com as ações a serem criadas no planejamento, promovendo efetividade. Na Etapa 4 formulam-se as declarações de Missão, Visão e Valores. Na Etapa 5 realiza-se a análise do ambiente externo, estudando oportunidades e ameaças. Na Etapa 6 realiza-se a análise interna ou organizacional: de recursos, estratégias atuais e desempenho. Na Etapa 7 formulam-se as questões estratégicas. Na Etapa 8 são definidas estratégias e finaliza-se o Plano de Ação. A Etapa 9 se refere ao monitoramento das ações planejadas e demais atividades pós-processo planejativo em si. As técnicas devem ser conforme demandam as

fases da PEC e comunicativas, eficientes e eficazes (SOUTO-MAIOR, 2012a, 2012b).

Figura 2 – Etapas da PEC



Fonte: Adaptado de Souto-Maior (2012a, 2012b).

A academia é instituição angular do desenvolvimento científico e social da nação e o planejamento pode auxiliá-las a dar cumprimento a essa missão (ARAÚJO, 1996; CHAIMOVICH, 2000; MARRARA, 2004; RIZZATTI; RIZZATTI Jr., 2005). O planejamento possibilita construir um caminho dialógico na qual a ciência pautar questões que afligem a comunidade. Em PPGs, diretrizes, como a missão da universidade tem relevância e profundidade diferenciada em relação a outros setores da instituição, pois formar pessoas, capacitando-as para a produção acadêmica representa a essência do alcance das premissas de aprendizagem e desenvolvimento da sociedade. Conceber um novo curso que reúna as condições suficientes para ser “recomendado” pela Capes não é o único desafio. Há o desafio constante de consolidar o PPG, quadrienalmente avaliado por esta entidade governamental, e atingir seu reconhecimento entre os pares da comunidade científica, demandando, portanto, constantes e relevantes contribuições acadêmicas e sociais. Assim, liberdade científica e planejamento se requerem “[...] para a produção autônoma de pesquisas de qualidade, impacto e responsabilidade social, especialmente no modelo vigente da pós-graduação brasileira.” (MARRARA, 2004, p. 80). Não sem motivo, o país dispõe de um sistema nacional de avaliação que determina um padrão de excelência de políticas de pós-graduação (CAPES, 2016).

O planejamento do PPG pode viabilizar o alcance dos critérios de qualidade dos cursos, conforme definidos pelos Documentos de Área respectivos (CAPES, [2013b]). A Capes incentiva a elaboração de um planejamento a tal ponto que o possuir, por si só, soma na avaliação. Mas, para além de apresentar um

documento à Capes, importa realmente ter um processo efetivo e sustentável de consolidação e desenvolvimento do PPG. Efetividade, em relação ao impacto ou resultados da ação no seu meio, não sendo analisada a ação em si, mas o contexto onde ela ocorre (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 2001; BRASIL, 2009). Assim, não bastam estratégias sagazes, é preciso também dialogar com *stakeholders*. A sustentabilidade pode ser compreendida na participação dos atores do PPG, internos e externos, possibilitando um desenvolvimento do programa de forma sustentada socialmente. Tal compreensão ampla de sustentabilidade orienta-se em Sachs (1995), que expandiu o conceito de desenvolvimento, não o limitando apenas à sua dimensão econômica.

A partir dessas considerações, depreendemos que o planejamento, particularmente a PEC, consiste em uma tecnologia social que reúne estratégia, organização, processos e instrumentos que as universidades podem lançar mão para desenvolver e fortalecer seus PPGs. No entanto, torna-se necessário considerar sua adequação às especificidades regionais e institucionais. Para tanto, adaptamos a PEC ao PGCA, conforme descrito a seguir.

3. METODOLOGIA

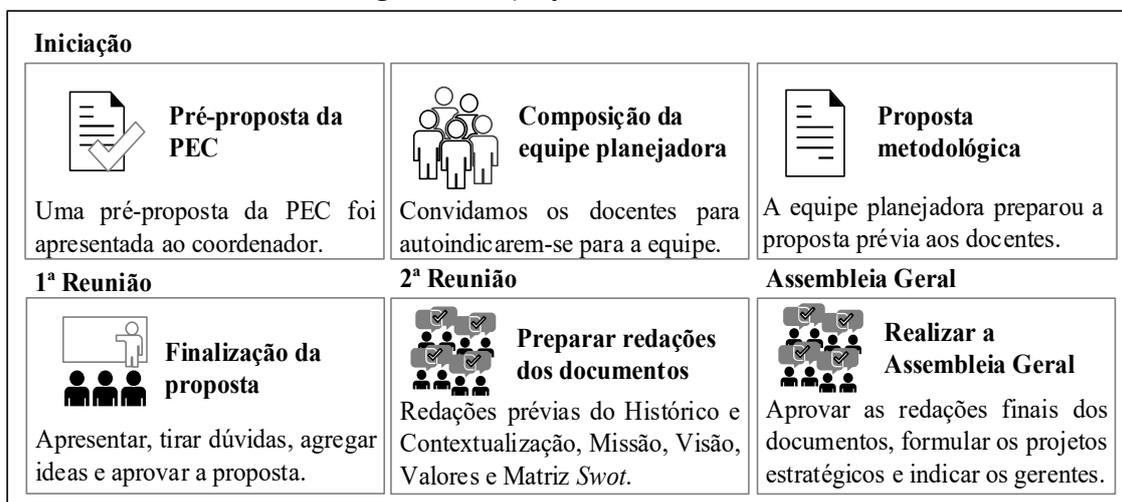
Trata-se de uma pesquisa aplicada, qualitativa, descritiva e com procedimentos orientados por métodos participativos (GIL, 2008; THIOLENT, 2009). Os dados são provenientes de diários escritos durante o processo de observação participante realizado no desenvolvimento do planejamento, na forma de um memorial (ZACCARELLI; GODOY, 2010). A análise é descritiva. O universo é de 21 indivíduos, todos docentes do PGCA.

Em agosto de 2015 consultamos o coordenador do PGCA, que acolheu com entusiasmo a proposta e indicou 4 docentes à equipe planejadora. Fizemos convite a estes, comunicando em síntese a PEC e 3 aceitaram. Numa primeira reunião foram equacionadas dúvidas e discutidos aspectos da PEC com esta equipe. Àquele momento, a proposta consistia em atividades *on-line* e uma reunião presencial com todos ao final dos trabalhos. Na reunião da equipe um docente propôs que os membros da equipe planejadora deveriam se prontificar a participar. Todos aprovaram esta sugestão, pois é mais coesa com um processo comunicativo. Assim, convidamos todos os docentes do PGCA e obtivemos cinco autoindicações para integrar a equipe planejadora. Enviamos também uma *survey* a todos que denominamos “Termo de compromisso” e sintetizava o planejamento solicitando uma confirmação para participar. Objetivávamos verificar a taxa de resposta para uma atividade *on-line*. Foi desanimador. Somente depois de outro *e-mail* cobrando resposta que nove docentes responderam, ficando claro que não seria possível trabalhar com muitas ferramentas virtuais.

No dia 30 de setembro o coordenador do PGCA expediu a ordem de serviço nomeando a equipe planejadora, designando-nos para a presidência, tendo na equipe também o próprio coordenador e três membros docentes. Sendo assim, a

equipe foi estruturada com um número de membros adequado. Em 6 de outubro a equipe se reuniu para analisar e definir adaptações à metodologia PEC para aplicação no PGCA. Decidimos que o planejamento seria realizado em blocos presenciais. A figura 3 sintetiza o processo planejativo proposto para o PGCA.

Figura 3 - Adaptação da PEC no PGCA



Fonte: elaborado pelos autores.

Na adaptação, preservamos vários aspectos da metodologia original de Souto-Maior (2012a, 2012b), porém, rearranjamos as etapas em blocos presenciais e optamos por não trabalhar a etapa 7 – Questões Estratégicas – com base no próprio autor que considera a possibilidade de pular a elaboração destas e usar a Matriz Swot para formular, diretamente, as Estratégias. Também renomeamos a Etapa 2, de “Histórico e Mandatos” para “Histórico e Contextualização”, contemplando, porém, os mesmos elementos. A adaptação foi para considerar o termo adotado pela Capes ([2013b]).

Realizamos a 1ª Reunião nos dias 13, em Rolim de Moura, e 15 de outubro, em Porto Velho, para apresentar a proposta e discuti-la. Em Rolim de Moura participaram 7 docentes e faltaram 6; em Porto Velho participaram 6 e faltaram 2 docentes. A proposição não sofreu alterações relevantes, tendo sido sanadas dúvidas e construída colaboração, viabilizando a PEC.

Realizamos a 2ª Reunião nos dias 23, em Rolim de Moura, e 26 de outubro, em Porto Velho, visando pré-elaborar os documentos: Histórico e Contextualização, Missão, Visão, Valores e Matriz Swot. Em Rolim de Moura participaram 9 docentes e faltaram 4; em Porto Velho participaram 6 e faltaram 2 docentes. A dinâmica de trabalho se deu da seguinte forma. O coordenador do PGCA facilitou a dinâmica “Memória histórica”, estimulando a partilha de vivências, que foram anotadas para o “Histórico e Contextualização”. Outro membro deu prosseguimento para facilitar a Missão, Visão e Valores. Este entregou um texto preparado por ele, porém, verificamos que foram confundidos elementos de Visão e Missão, sendo avaliado junto aos presentes que havia necessidade de melhorá-lo, o que foi feito em outra reunião, que se realizou em 16 de novembro.

A Matriz Swot foi facilitada por outros dois membros com a técnica “Chuva

de ideias”, com respectiva geração de ideias e discussão. Em Porto Velho utilizamos os mesmos procedimentos, sendo possível cumprir todos os objetivos da reunião. Para a Missão, Visão e Valores, utilizamos a técnica “Oficina facilitada”, com geração de ideias que foram se construindo com a discussão em grupo. Ao final vimos possíveis datas para a AGPGCA. Em 16 de novembro, convidamos os docentes para a AGPGCA. Solicitamos confirmação de presença, obtendo resposta de apenas 9 docentes: 4 confirmaram presença; 2 justificaram sua ausência e o restante não deu certeza. Porém, mantivemos a data, com o acordo do coordenador, pois, do contrário, somente seria possível nova data em março.

A equipe planejadora preparou a AGPGCA com as técnicas “Oficina facilitada” para (re)definir e aprovar os documentos; “Grupos focais”, “Chuva de ideias”, “Plenária” e “Votação” para construção de estratégias. Entretanto, o número de docentes foi menor que o previsto, impossibilitando a dinâmica de trabalho preparada, mas readequamos as técnicas. Assim, a AGPGCA foi realizada em Rolim de Moura com 8 docentes no primeiro dia e 10 no segundo dia. Iniciamos às 14h30min com boas-vindas e validação da dinâmica de trabalho, realizada pelo coordenador do PGCA. Este deu continuidade trabalhando o Histórico e Contextualização, por meio de um projetor multimídia. O texto foi disponibilizado previamente, por *e-mail* e impresso, sendo discutido e aprovado sem maiores alterações. Às 15h15min começaram os trabalhos de construção de estratégias, com explanações sobre projetos estratégicos: como construí-los a partir da Matriz Swot e respondendo ao Documento de Área em Ciências Ambientais, referente aos critérios de avaliação de programas acadêmicos (CAPES, [2013a], p. 32-41).

As estratégias seriam formuladas a partir da “Técnica de grupo nominal” na qual as ideias eram escritas individualmente numa nota adesiva e afixadas à parede, sendo agrupadas dentro do item Proposta do Programa – o primeiro dos cinco itens trabalhados. Concluída a proposição de estratégias para Proposta do Programa, o coordenador motivou à discussão, inicialmente agrupando as ideias afins em *clusters*. Nessa discussão, as propostas foram qualificadas e validadas pelo grupo, sendo então redigidos cartazes estruturando os indicativos de projetos estratégicos com título, objetivos e ações. Os cartazes foram afixados à parede. Às 17h46min encerramos o dia, reiniciando às 8h20min no dia seguinte com a mesma dinâmica de trabalho para os itens: Corpo Docente, Corpo Discente, Produção Intelectual e Inserção Social, nessa ordem. Ao final, o coordenador pediu que os presentes se autoindicassem para gerir, cada um, um projeto, e *a posteriori* indicassem suas equipes para readequar e concluir seus projetos. Às 12h45min encerramos.

Em 16 de dezembro preparamos o Plano de Desenvolvimento e Consolidação (PDC) 2015/2016 do PGCA e o entregamos à coordenação em sua redação prévia. O coordenador fez sua revisão e em 3 de março de 2016 encaminhou o PDC aos docentes para revisão, juntamente com suas nomeações formais para cada projeto. Em 22 de abril, a equipe planejadora preparou o relatório final avaliativo, encerrando os trabalhos.

4. RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

Neste item tratamos os resultados da PEC no PGCA e nossa discussão, o que permitiu socializarmos uma proposição metodológica a partir dessa experiência.

O Histórico e Contextualização, por ser um documento extenso, não pôde ser aqui apresentado. Nele foram definidos aspectos básicos do perfil do PGCA, aspectos históricos de sua criação e sua atual situação em termos de composição e produção acadêmica, entre outros dados, perfeitamente coerentes com os seus histórico e contexto.

A Missão, Visão e Valores constam no quadro 1. Souto-Maior (2012a) destaca que estas não devem ser apenas redações declarações por parte de seus dirigentes, mas um processo argumentativo-comunicativo que as valide e legitime. Isso é fundamental para construir sentido de pertença de todos os envolvidos e, de fato, no PGCA, vê-se que ocorreu.

Quadro 1 - Missão, Visão e Valores do PGCA

Missão	Contribuir para o avanço da ciência, tecnologia e inovação em Ciências Ambientais, promovendo o desenvolvimento sustentável na Amazônia.
Visão	Ser reconhecido como centro de excelência em ciência, tecnologia e inovação em Ciências Ambientais na Amazônia.
Valores	Ética e bioética; Responsabilidade socioeconômicoambiental; Sinergia e compromisso; Excelência e pioneirismo; Cooperação interinstitucional; Técnicas e tecnologias sustentáveis para a Amazônia.

Fonte: Dados da pesquisa.

No quadro 2, a seguir, estão os 10 indicativos de projetos estratégicos do PGCA.

Quadro 2 - Indicativos de projetos estratégicos do PGCA

Título	Proposta
Formação	Reorganizar a matriz disciplinar, com inclusão de disciplinas e exame de qualificação.
Redes	Promover a atuação em rede com outras instituições.
Estruturação	Fortalecer a infraestrutura e ampliar a visibilidade do PGCA.
Nivelamento	Nivelar a formação discente, aumentando a aderência à Área.
Adequação do corpo docente	Reorganizar o quadro docente para adequação às normas da Capes.
Interação	Ampliar a interação de docentes, discentes e graduandos.
Divulgação & marketing PGCA	Promover o PGCA junto à mídia e comunidade local.
Bolsas	Melhorar a gestão de bolsas.
Interlocução	Acompanhar a implementação do Comitê de Ética na Utilização de Animais e Núcleo de Inovação Tecnológica.
Normas	Melhorar a aderência à Área com interdisciplinarização de orientações e bancas de defesa.

Fonte: Dados da pesquisa.

A geração de estratégias foi otimizada pautando-se no Documento de Área (CAPES, [2013a]), possibilitando responder demandas indicadas por este importante *stakeholder*. Fundamental, pois a Capes avalia e fomenta o PPG e sua avaliação também indica seu desempenho e o reconhece. Podem ser considerados *stakeholders* os docentes do PGCA vinculados à Embrapa. A participação destes melhorou as relações instituições Unir-Embrapa, dando clara demonstração de importância desta empresa junto ao programa.

A PEC foi exitosa no PGCA, propiciando um Plano Estratégico substancial e coerente. A orientação da PEC na TAC de Habermas (2012) casou-se bem com o contexto universitário (ARAÚJO, 1996), de forma que não se obteve somente uma técnica para planejar (CAVALCANTE; FERRARO Jr., 2002), mas uma forma de “[...] canalizar energias em ações convergentes” (MAGALHÃES et al., 2016, p. 41) que pôde ser conduzida pelo coordenador. O coordenador conseguiu, assim, promover um processo comunicativo e estratégico no PPG. Vemos a PEC como um elo à disposição de coordenadores de PPGs para possibilitar-lhes a consolidação de seus setores.

A adaptação da PEC foi exitosa no PGCA e poderá, com a devida contextualização, auxiliar no planejamento de outros PPGs. A generalização qualitativa abre possibilidades para que uma proposta se aplique em outro contexto, ressalvadas as devidas adaptações (GODOY, 2005; ALVES-MAZZOTTI, 2006). Considerando a similaridade entre os PPGs da Unir, propomos um roteiro básico no tópico seguinte. Este roteiro é apenas sugestivo e deverá considerar fundamentalmente o contexto do PPG na qual se propõe.

5. PROPOSIÇÃO METODOLÓGICA PARA OS DEMAIS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIR

A proposição metodológica encontra-se ilustrada na figura 4.

Figura 4 - Proposição metodológica aos programas de pós-graduação da Unir



Fonte: elaborado pelos autores.

Este roteiro metodológico possui cinco blocos e, em cada um, sugerimos alguns passos básicos:

1 - Iniciação dos trabalhos. Previamente, o planejamento precisa de definições básicas e ser aprovado no colegiado de curso, pois impactará todo o PPG. O colegiado também analisa *stakeholders* para participarem, até mesmo compor a equipe planejadora. A equipe planejadora deve ser composta por um número pequeno de membros autoindicados e o coordenador. A equipe prepara uma proposta viável de planejamento, adequando etapas e subetapas da PEC em atividades respectivas e considerando o contexto do PPG. Ela também deve

realizar uma análise mais ampla de *stakeholders* visando convidá-los para integrar os participantes do planejamento. O quantitativo de participantes deve ser em número viável para que um processo comunicativo ocorra. Sugerimos contar com: ao menos metade dos docentes do PPG; um representante da pró-reitoria respectiva; um ou mais discentes; um ou mais técnicos-administrativos; um ou mais convidados da comunidade local; um ou mais convidados de instituições relevantes para o PPG.

2 - Processos da 1ª Reunião. As atividades da 1ª Reunião tem como pauta apresentar e sensibilizar os participantes para planejar; são feitos acordos, criados consensos, realizadas emendas e correções à proposta preparada previamente pela equipe planejadora. Para permitir ampla participação e discussão é possível realizar a reunião em datas e locais diferentes, conforme agenda dos participantes. Ao final, a proposta está validada e com adesão suficiente, viabilizando e dando legitimidade à PEC.

3 - Processos da 2ª Reunião. Neste bloco de atividades são construídas as redações preliminares do Histórico e Contextualização, Missão, Visão, Valores e Matriz Swot. Deve-se explicar aos participantes as características de cada documento no planejamento. Para o Histórico e Contextualização pode-se utilizar a dinâmica “Memória histórica”, visando compartilhar vivências no PPG. Um membro anota a partilha, enquanto outro atua como facilitador. Este documento precisará de redator especializado, capaz de também fazer buscas documentais para o enriquecer. Para construir as redações da Missão, Visão e Valores pode-se utilizar a técnica “Oficina facilitada”, na qual um membro facilita a geração de ideias, num processo dialógico com o grupo, enquanto outro membro anota e projeta as redações que vão se definindo. Para a Matriz Swot a técnica usual é a “Chuva de ideias”. Um membro facilita a geração de ideias e outro anota e projeta os itens, que são discutidos em seguida. Os documentos resultantes são: prévias do Histórico e Contextualização, Missão, Visão, Valores e a Matriz Swot. As versões prévias destes documentos são (re)negociadas na assembleia – exceto a Matriz Swot que terá suas versões apenas mescladas.

4 - Processos da Assembleia Planejativa. A Assembleia Planejativa deve ser realizada num único local e nela são conclusos os documentos anteriormente produzidos, construídos indicativos de projetos estratégicos e eleitos seus responsáveis. É preciso que todos participem, aumentando o comprometimento do grupo e a possibilidade de efetivação do Plano Estratégico. Para discussão e aprovação dos documentos pode-se utilizar a técnica “Oficina facilitada”, permitindo uma (re)negociação ampla dos textos, facilitada por um membro que encaminha as redações finais. Já para a construção de estratégias é adequada a “Técnica de grupo nominal”: elas são geradas individualmente a partir do Documento de Área e Matriz Swot, sendo agrupadas em *clusters* de afinidade pelo facilitador e discutidas em grupo de forma a defini-las e aprová-las. As estratégias são agrupadas em indicativos de projetos estratégicos que poderão ter dados básicos por ora: título, objetivo, atividades, prazos. Responsáveis podem ser definidos desde já e estes podem entregar num prazo razoável seus projetos

finalizados, inclusive informando a equipe respectiva.

5 - Finalização, continuidade e reiniciação. Esta etapa é mais dinâmica, tendo em vista que o planejamento não se encerra na Assembleia Planejativa, pois é contínuo. É preciso solicitar *feedback* aos participantes, visando aprimorar a metodologia, acumulando experiência. Após o *feedback* a equipe planejadora prepara o relatório avaliativo dos trabalhos realizados. Também deve ser entregue uma redação prévia do Plano Estratégico pela equipe à coordenação para revisão dos participantes. O monitoramento pode-se dar com a realização de seminários de acompanhamento, podendo ser nomeada uma equipe de monitoramento, tudo contando com o monitoramento do coordenador. O monitoramento visa corrigir desvios e atrasos para evitar chegar no próximo ano sem ações realizadas ou com atrasos. Ano a ano os trabalhos reiniciam, atualizando-se as estratégias comunicativas do PPG diante de contexto, que é complexo, dinâmico e mutante.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível relatar a experiência do PGCA com a PEC, demonstrando sua adequação às demandas do PGCA, mesmo este tendo características complexas e desafiadoras, especialmente em termos de geografia, composição institucional e demandas estratégicas. A partir da experiência, apresentamos uma proposição metodológica para os demais PPGs da Unir. Esperamos que os demais PPGs da Unir possam se apropriar da PEC e a metodologia possa enraizar nestes setores de excelência científica e formação acadêmica. E, assim, os programas de pós-graduação possam ser, igualmente, bons exemplos de planejamento na academia, a fim de otimizar suas contribuições científicas e sociais.

A PEC propõe que o planejamento não seja só visando o PPG, mas a sua ação na comunidade, por isso é preciso contar com a participação de *stakeholders*, guiar-se pela racionalidade comunicativa e não fazer uso de um cálculo utilitário de resultados, mas de soluções que contemplem mais atores. E, naturalmente, a estratégia desenvolveu-se bem nesta experiência, sendo possível estruturar projetos visando o desenvolvimento do PPG. Assim a efetividade foi posta, pois se criaram as bases para o PPG dialogar com o seu meio; produzir ações de impacto científico e social; ter relevância na sua região geográfica de influência e na área científica de atuação. Dessa forma a PEC provou ser uma tecnologia social para produzir ciência, tecnologia e inovação com os pés no chão da Amazônia.

Acionar os *stakeholders* para planejar em conjunto dá ao PPG uma condição de se imbricar no seu meio e sustentar-se, aumentando sua relevância acadêmica na região, algo que é substancial na proposta dos seus cursos, na formação de seus mestres e doutores, na sua produção, entre outras possibilidades mais que ações comunicativas devidamente planejadas junto a *stakeholders* podem propiciar.

Recomendamos mais estudos, especialmente multicasos, visando aprimorar a metodologia, além de estudos longitudinais para aferir efetividade e

eficácia de estratégias construídas por meio da PEC.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>>. Acesso em: 15 out. 2015.

ARAÚJO, M. A. D. PE: um instrumental à disposição das universidades?. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 74-86, jul./ago. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8028>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, 2009.

CAVALCANTE, L. O. H.; FERRARO Jr., L. A. Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (relato de experiência do programa Comunidade Ativa). **Educação & sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 161-190, dez. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008100009>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

CHAIMOVICH, H. Brasil, ciência, tecnologia: alguns dilemas e desafios. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 134-143, set./dez. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300014>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Documento de área e Comissão da Trienal 2013 (Ciências Ambientais)**. [2013a]. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacaotrienal/Docs_de_area/Ciencias_Ambientais_doc_ar ea_e_comiss%C3%A3o_block.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Documentos de área**. [2013b]. Disponível em:

<<http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/documento-de-area-e-comissao>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. **História e missão**. 2016. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & conjuntura**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 107-127, set./dez. 1986.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista eletrônica de gestão organizacional**, Recife, v. 3, n. 2, p. 81-89, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/136>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, v. 1 e 2.

MAGALHÃES, L. S. et. al. Potencialidades da metodologia PEC para o planejamento em cursos *stricto sensu* na UNIR. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 1, n. 3, p. 28-48, set./out. 2016. Disponível em: <<http://www.relise.eco.br/index.php/relise/article/view/33>>. Acesso em: 27 out. 2016.

MARRARA, T. Liberdade científica e planejamento: uma tensão aparente. **Revista brasileira de pós-graduação**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 71-80, nov. 2004. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/41>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J.. **Safari de estratégia**: um roteiro pela selva do PE. 2. ed. Porto Alegre: Brookman, 2010.

MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública**. 2. ed. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2012.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, M. F. **Administração estratégica**. 2. ed. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2012.

PORTO, M. A. Missão e visão organizacional: orientações para a sua concepção. In:

ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 17., 1997, Gramado, RS. **Anais eletrônicos...** Gramado, RS: Abepro, 1997. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1997_t4105.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2016.

RIGBY, D.; BILODEAU, B.. **Management tools and trends 2007**. Boston: Bain & Company, 2007. Disponível em: <http://www.bain.com/offices/saopaulo/en_us/Images/Management_Tools_2007_BB.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

RIZZATTI, G.; RIZZATTI JÚNIOR, G. Importância do planejamento para as universidades. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUR, 5., 2005, Mar del Plata. **Poder, gobierno y estrategias en las universidades de America del Sur**. Mar del Plata: UNMdP, UFSC, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97199>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, set./dez. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S010340141995000300004><http://ref.scielo.org/zc7793>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

SOUTO-MAIOR, J. **Planeação Estratégica e Comunicativa**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012a.

_____. Planeação Estratégica e Comunicativa para organizações de natureza pública. In: PHILIPPI JÚNIOR, A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. (Orgs.). **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2012b, v. 1, p. 117-145.

THIOLLENT, M. J. M. **Pesquisa-ação nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. Pró-Reitoria de Planejamento. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Porto Velho, 2014.

ZACCARELLI, L. M.; GODOY, A. S. Perspectivas do uso de diários nas pesquisas em organizações. **Cadernos Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 551-563, set. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S167939512010000300011>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

ZWICK, E.; SILVA, I. C.; BRITO, M. J. Estratégia como prática social e teoria da ação comunicativa: possíveis aproximações teóricas. **Cadernos Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. esp., p. 384-400, ago. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-39518694>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

ABSTRACT: The Strategic Communicative Plane-action Methodology (SPC) combines strategy and communicative rationality becoming coherent to socially constructed contexts, such as postgraduate programs (PPGs), enabling its strategic planning. This study aims to report the experience of the Environmental Sciences Postgraduate Program (Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais – PGCA) from the Federal University of Rondônia (Universidade Federal de Rondônia – UNIR) with the SPC in its 2015/2016 Planning, allowing delimit a methodological proposition for other PPGs from UNIR. It is an applied research, qualitative, descriptive, and guided by participative methods, with data from the diaries developed during the participant observation process. The analysis is descriptive. A planning team was composed including teachers from the PGCA to adapt the SPC and apply it. A methodological proposal was presented to other university PPGs, excepting the proper adaptation and contextualization. The results show that the SPC is a useful social technology to provide to the PPGs to achieve more fully their potential, structuring the basis for the dialogue between the program and its environment in order to produce actions of scientific and social impact.

KEYWORDS: Theory of Communicative Action (TCA); Strategic Communicative Plane-action (SCP); Postgraduate Programs; Strategy; Planning.

CAPÍTULO VIII

INDICADORES DE QUALIDADE E A PRODUTIVIDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

**Natália Talita Araújo Nascimento
Marlene Valério dos Santos Arenas
Paulo Adriano da Silva
Ítalo de Paula Casemiro**

INDICADORES DE QUALIDADE E A PRODUTIVIDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Natália Talita Araújo Nascimento

Universidade Federal de Rondônia
Porto Velho – RO

Marlene Valério dos Santos Arenas

Universidade Federal de Rondônia
Porto Velho – RO

Paulo Adriano da Silva

Procuradoria Geral do Estado
Porto Velho – RO

Ítalo de Paula Casemiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro - RJ

RESUMO: O presente trabalho científico ingressa na pesquisa sobre os parâmetros de qualidade com foco para a construção de indicadores para instituições públicas. Buscou-se como objetivo geral analisar os indicadores de qualidade em contraste com a produtividade em processos administrativos. E, como objetivos específicos: descrever o processo das tarefas administrativas (1); analisar os aspectos de qualidade e produtividade utilizados em confronto com a fundamentação teórico-empírico (2) e, apresentar propostas de inovação para a construção de indicadores de qualidade em face do aumento de produtividade (3). Na investigação pretende-se responder: Qual a contribuição da construção de indicadores de qualidade para a melhoria da produtividade em processos administrativos? A pesquisa foi em uma setorial da Procuradoria do Estado de Rondônia e possui natureza aplicada sob abordagem quali-quantitativa com a utilização da pesquisa-ação para a elaboração do diagnóstico e propostas de melhoria. Como resultados foi possível averiguar que: a eficiência, qualidade e produtividade podem depender de fatores não-burocráticos (1); existe maior desafio na identificação do diagnóstico de problemas nas organizações públicas do que na elaboração de propostas para inovação (2) e, é necessária a quebra de paradigmas que rotulam as instituições públicas como estruturas rígidas e imodificáveis (3). Como resultado obtido identificou-se que a percepção de que as deficiências organizacionais podem surgir de rotinas e procedimentos básicos que refletem acentuadamente na atividade-fim do organismo público, percebendo que o primeiro passo é simplesmente cumprir as tarefas básicas com uso do melhor método, pois somente fortalecendo a base é possível construir estruturas mais eficientes e produtivas.

PALAVRAS-CHAVE: Análise. Indicadores de Desempenho. Processos. Produtividade.

1. INTRODUÇÃO

As primeiras ações voltadas à melhoria da qualidade surgiram com a contração da manufatura na época da Revolução Industrial. Nesse recorte

histórico, a qualidade ingressava como mero elemento numérico, pois representava os resultados de produtividade no workplace fabril mediante uma equação calculada sobre os inputs, capacidade de transformação e outputs (PROENÇA, 2014).

Em abordagem contemporânea da Administração verifica-se que a qualidade passou a envolver diversas práticas, ultrapassando o mero atendimento aos usuários e consumidores de bens e serviços. A qualidade deixa de ser instrumento peculiar e passa a ser medida de estratégia, incorporando-se a todos os processos organizacionais (CÔRREA; CÔRREA, 2013). George e Jones (2011) conceituam que a qualidade se refere a bens e serviços seguros, fidedignos e psicologicamente satisfatórios, capazes de cumprir com sucesso a função para a qual foram projetados.

No Brasil, remonta o ano de 1990 a criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) que deu origem ao Subcomitê da Administração Pública, projeto embrionário para os Programas de Qualidade no Serviço Público (FERREIRA, 2009). Já com a Reforma do Estado em 1995, foi criado o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) direcionado à elaboração de ferramentas para modernização do aparelho estatal. Quatro anos depois, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão inovou ao implantar, de acordo com as experiências anteriores, os Padrões de Atendimento ao Cidadão e o atendimento integrado por meio dos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SACs).

Em cenário mais recente o Governo Federal lançou por meio do Decreto nº 5378 de 23 de fevereiro de 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), o qual afirma que “[...] a estratégia para a implantação de um modelo referencial de gestão pública é desenvolver ações de apoio técnico [...] a fim de mobilizar, preparar e motivar para a atuação em prol da inovação e melhoria da gestão” (BRASIL, 2015). O Programa GESPÚBLICA está direcionado aos órgãos e entidades da Administração Federal, todavia, suas bases estratégicas apresentam metodologias que podem nortear programas de qualidade e produtividade no serviço público a níveis estadual e municipal.

A evolução de programas e ferramentas que objetivam a melhoria da qualidade no serviço público acompanham as mudanças previamente ocorridas no âmbito das organizações privadas. Sobre esse fato, Schwartzmann (1987 *apud* RUTKOWSKI, 1998) já abordava o pré-conceito afirmando que a ausência de pressões advindas do mercado competitivo era o motivo que levava o setor público a ser menos eficiente que o setor privado; também identificava a utilidade do protesto público como mecanismo alternativo para exercer o papel da pressão externa visando obter resultados semelhantes quanto à eficiência de instituições públicas e privadas.

A assimetria de desempenho entre o setor privado e público já veio sendo discutida e aperfeiçoada com o desenvolvimento dos mecanismos de qualidade e eficiência implantados no serviço governamental. Um grande marco da necessidade de melhoria na performance dos serviços prestados ao cidadão foi a inserção do princípio da eficiência na Administração Pública por meio da Emenda

Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998 (BRASIL, 1998). Em discussão a essa modificação na Constituição Federal, Meirelles (2003, p. 94) aduz que “[...] o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional [...] exigindo resultados positivos e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Utilizando como fundamentos a demanda por eficiência, a evolução dos fatores de qualidade na prestação do serviço público, bem como os desafios para a implantação de sistemas que alcancem tais propósitos, esse trabalho ingressa na pesquisa sobre os parâmetros de qualidade com foco para a construção de indicadores objetivos e ainda sim, flexíveis à dinâmica moderna das instituições públicas. Sob esse aspecto, a problemática da pesquisa visou responder: Qual a contribuição da construção de indicadores de qualidade para a melhoria da produtividade em processos administrativos?

Buscou-se como objetivo geral analisar os indicadores de qualidade em uma organização pública em contraste com a produtividade em processos administrativos. E, como objetivos específicos: descrever o processo das tarefas administrativas do local de pesquisa (1); analisar os aspectos de qualidade e produtividade utilizados em confronto com a fundamentação teórico-empírica do estudo (2) e, apresentar propostas de inovação para a construção de indicadores de qualidade em face do aumento de produtividade na análise de processos administrativos.

A atividade selecionada como objeto de pesquisa foi a análise dos processos jurídico-administrativos. Buscou-se analisar uma atividade específica para, a partir desse estudo, construir método sistemático que possa estipular metas, avaliar a execução e mensurar o desempenho de forma objetiva, considerando ainda que esta atividade envolva características dinâmicas. Ressalta-se que o foco da pesquisa visa o equilíbrio entre rigor e flexibilidade dos processos, de modo que seja produzido um modelo não limitado ao caráter subjetivo nem a mero instrumento numérico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para a fundamentação base do estudo foram utilizadas as concepções da teoria burocrática, os conceitos sobre produtividade, a concepção de qualidade e a evolução jurídico-normativa decorrente da inserção do princípio da eficiência como fundamento constitucional da Administração Pública.

Paludo (2013, p. 55) cita que a dominação burocrática “[...] é aquela em que o Direito – as normas legais racionalmente definidas – confere legitimidade e poder à autoridade formalmente constituída”. O autor acrescenta que a burocracia como instrumento de dominação utiliza o caráter racional e o conhecimento técnico para assegurar a eficiência de sua atuação.

Em referência a qualidade Paludo (2013, p. 202) afirma que “[...] além de satisfazer o cliente cidadão, a qualidade [...] visa a redução de custos e a melhoria

contínua dos processos”, por conseguinte ao tratar sobre processos o autor cita que estes correspondem ao conjunto de “atividades, racionalmente sequenciais e inter-relacionadas, que devem ser executadas para se obter determinado resultado pretendido” (PALUDO, 2013, p. 341).

Weber (*apud* MATIAS-PEREIRA, 2014) insere esse conceito na Administração Pública apontando os seguintes aspectos como responsáveis pelo emperramento da máquina administrativa: (1) disfunção organizacional; (2) antidemocracia dos aparelhos dos partidos e dos Estados e, (3) incapacidade técnica da Administração Pública. Esta pesquisa toma duas das vertentes apontadas por Weber com foco para a análise da disfunção organizacional e da incapacidade técnica da Administração Pública quanto aos processos das setoriais estudadas.

Oriundo da área industrial, o conceito de produtividade possui histórico iniciado com a Revolução Industrial. A substituição da manufatura por linhas de produção, trouxeram o aperfeiçoamento das técnicas fabris e por consequência, impulsionam a demanda por novas estruturas na gestão. Santos (1996, p. 524) já discutia os problemas relacionados a noção de produtividade, onde apresentou diversas conceituações que abrangem desde o segmento fabril até as tarefas mais subjetivas da gestão. O referido autor cita que o “[...] conceito de produtividade tem valor real com uma medida aplicável a fins específicos, a qual pode habilitar-nos a um melhor conhecimento das causas de várias situações e auxiliar-nos a corrigi-las e/ou, a melhorá-las.”.

Vidal (1997, *apud* ROTH, 2011, p. 49) definiu a organização do trabalho como o sustentáculo para o funcionamento da produtividade, anteriormente limitada ao workplace fabril e as organizações privadas. O autor cita que “[...] a organização do trabalho determina a atividade das pessoas e cuida de vários aspectos interdependentes na repartição de tarefas, no tempo, no espaço e nos sistemas de comunicação, cooperação e interligação entre atividades, ações e operações.”.

Roth (2011, p. 48) ao tratar sobre os sistemas de produção os define como “[...] processos organizados que transformam insumos em produtos de maior valor, devendo se apresentarem dentro de padrões de qualidade e preço e terem procura efetiva”. Nesse aspecto, os padrões de qualidade passam a ser difundidos para a esfera pública e o “preço” desconstrói sua definição puramente financeira para transformar-se em um conceito de valor agregado.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza aplicada com abordagem quali-quantitativa, uma vez que os indicadores de qualidade e produtividade que constituem a mensuração quantitativa serão construídos e apresentados como resultados. Para o diagnóstico foi utilizada a pesquisa-ação desenvolvida em conjunto com os colaboradores que atuam na setorial analisada. Severino (2007) a define como a pesquisa que busca compreender e intervir na situação objetivando transformá-la, assim, ao mesmo

tempo em que realiza um diagnóstico e análise situacional, a pesquisa-ação propõe mudanças que levam ao aprimoramento das práticas estudadas. As técnicas para a coleta de dados consistiram na realização de entrevistas e observação do local de pesquisa. Dado o reduzido número de servidores, foi possível compreender de modo mais específico as rotinas e processos no local de estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Lei Complementar nº 620 de 20 de junho de 2011 dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE/RO), instituindo-a como órgão de direção superior, de natureza instrumental, executiva e permanente, dotada de autonomia funcional e administrativa à qual possui como atribuições principais a representação judicial e consultoria jurídica (RONDÔNIA, 2011). Como estrutura interna a PGE/RO possui 13 procuradorias na cidade de Porto Velho, 6 regionais que assessoram às atividades no interior de Rondônia e 1 procuradoria que atua como Representação Judicial em Brasília-DF. Cada procuradoria está subordinada hierarquicamente à PGE/RO e atua como setores de descentralização das atribuições do órgão.

A pesquisa foi realizada em uma unidade vinculada à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE/RO). A unidade pesquisada atua na área jurídico-administrativa e possui como atividade principal a elaboração de documentos contratuais, convênios, termos de cooperação e parceria, bem como as diversas formas de vínculo jurídico que o Estado celebra com pessoas físicas ou jurídicas visando adquirir bens ou serviços.

A setorial investigada é um órgão de impacto efetivo nas políticas públicas do Estado, haja vista que este é responsável pela formalização da relação oferta-demanda que abrange desde a satisfação de serviços básicos até a realização de projetos para investimentos em diversos campos sociais. Como competências essenciais do local da pesquisa, tem-se: (1) elaborar, vistar, registrar e publicar em Diário Oficial do Estado - DOE todos os termos em que o Estado for parte interessada ou vinculada; (2) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE cópia dos atos praticados quanto aos termos que envolverem o Estado como parte e, (3) emitir pareceres, informações ou despachos em matérias que lhe são afetas (RONDÔNIA, 2011).

Para o estudo foi selecionada a tarefa nomeada análise de processos jurídico-administrativos, que compreende a leitura, interpretação e emissão de decisão acerca da solicitação emitida pelo interessado no processo, qual seja a secretaria que representa o Estado em sua necessidade. Aqui, nomeia-se interessado a entidade ou indivíduo que objetiva vincular-se formalmente ao Estado de Rondônia como fornecedor de bens e serviços para o atendimento de uma ou mais demandas. A tarefa de análise de processos jurídico-administrativos objetiva, além de afirmar legalidade e autorizar a formação de vínculo jurídico, solicitar documentação, advertir e instruir aos interessados quanto às providências para a

regularização dos processos, caso estes apresentem inconformidades. Utilizar-se-á a atividade análise para a pesquisa sem para tanto inserir-se no questionamento jurídico, haja vista que as decisões jurídicas emitidas pela referida setorial são amparadas pela autonomia funcional e administrativa dos agentes públicos que exercem essas atribuições, como cita a Lei Complementar nº 620 de 20 de junho de 2011 (RONDÔNIA, 2011).

A relevância da pesquisa se deu pela modificação na estrutura funcional da setorial investigada. Isto porque, no ano de 2014 a referida unidade foi incorporada à outra setorial como forma estratégica para aumentar a celeridade no atendimento das demandas relacionadas aos negócios jurídicos celebrados entre Estado e demais interessados. Para fins de compreensão da natureza deste estudo, nomeia-se a Procuradoria objeto deste trabalho como PJ01 e a setorial que foi unificada a esta unidade PJ02.

Cabe ressaltar que esta segunda setorial (PJ02) possuía histórico de demasiada morosidade na análise dos processos, justificada principalmente pela complexidade das matérias jurídico processuais. Em contrapartida, a setorial aqui analisada (PJ01) apresentava cenário positivo quanto aos fatores de produtividade, apresentando por outro lado deficiências quanto aos controles internos e organização de informações gerenciais.

As atribuições da PJ02 destinam-se: (1) a emissão de pareceres, informações e opiniões jurídico-administrativa de interesse da Administração Pública em geral e em caso da ocorrência de necessidade legal de intervenção da Procuradoria do Estado; (2) propor súmulas ao Centro de Estudos que é a Procuradoria responsável pela realização do aprimoramento profissional e cultural dos Procuradores e demais servidores e, (3) elaborar minutas de informações a serem prestadas ao Poder Judiciário em mandado de segurança contra o Governador do Estado.

A nova equipe é constituída por 4 procuradores do Estado, 1 procurador-chefe, 2 assessores jurídicos, 2 assessores jurídico-administrativos, 1 assessor administrativo e 5 estagiários da área jurídica.

Atualmente as duas procuradorias atuam em conjunto, onde foram agregadas as demandas e estruturas administrativas de cada divisão. Com essa mudança, os processos tornaram-se responsabilidade de todos, inexistindo a divisão entre PJ01 e PJ02. Os procuradores passaram a responder pelas atribuições das duas setoriais que agora encontram-se sob supervisão única de um Diretor de Área.

Com base no cenário de pesquisa apresentado, encontra-se a necessidade do estudo em face da construção de indicadores de qualidade e mensuração da produtividade na Procuradoria aqui analisada, a qual aglomerou novas funcionalidades e demandas, seja em termos quantitativos como qualitativos. Isto porque, com a inclusão da PJ02 ao departamento responsável pelos contratos e convênios do Estado a quantidade de processos aumentou cerca de 50%, conforme dados fornecidos pelos colaboradores da área.

Ademais, a complexidade não se limita ao acréscimo no quantitativo de

processos, como também na heterogeneidade das matérias jurídicas tratadas; na exigência de novas competências e conhecimentos aos procuradores que atuavam em áreas específicas; nas limitações de organização administrativa decorrentes da ausência de um sistema de gerenciamento de processos e produtividade; bem como na prestação do serviço de atendimento que integram as consultas e informações sobre status dos processos presentes nas setoriais que foram agrupadas.

Inclui-se na gama de competências já mencionadas, o atendimento prestado pela setorial unificada (PJ01 e PJ02) como um dos aspectos de grande relevância para a avaliação pública do serviço prestado pelo órgão estadual, uma vez que a relação entre cidadãos, secretarias e a setorial mantém vínculos oriundos de necessidades sociais e realização de serviços para a coletividade. Nesse contexto, dá-se ênfase a função da estrutura investigada como um órgão executor de políticas e serviços públicos imprescindíveis e urgentes, atuando tanto no oferecimento de serviços básicos quanto nas ações de fomento.

As lacunas que comprometem a qualidade e produtividade no cenário estudado foram identificadas por meio de pesquisa *in loco* e realização de entrevistas com os colaboradores da área. Para esta etapa foram entrevistados os servidores que atuam diretamente na área administrativa possibilitando obter a descritiva sobre o funcionamento das tarefas, bem como as dificuldades relatadas na execução das funções de rotina. Assim, por meio das informações concedidas por dois assessores jurídico-administrativos e um assessor administrativo foi possível apontar os seguintes aspectos, como se indica no Quadro 1.

Quadro 1 – Diagnóstico de necessidade da pesquisa

Elemento	Resultado
1 Uso de indicadores	Observou-se a ausência de quaisquer indicadores para estipular metas ou acompanhar a quantidade de processos analisados pelo setor.
2 Organização dos processos	A separação dos processos é realizada por ordem de entrada no setor, outrora não são visualizados controles rígidos para a classificação de prioridades, de forma que processos recentes podem ser analisados, enquanto processos antigos continuam pendentes.
3 Prazos de execução	Estipula-se o prazo médio de 15 dias corridos para a realização das análises, todavia a ausência de acompanhamento acarreta comumente no extrapolamento dos prazos.
4 Responsável pelo processo	Verificou-se que os servidores responsáveis pelas análises encaminham ou retiram os processos do setor sem a comunicação aos servidores de suporte administrativo, os quais são responsáveis pelo controle dos processos.

5 Controle

O controle de análise é realizado por uma planilha básica constando data de entrada, informações relevantes e data de saída dos processos. Ressalta-se que esse documento não é compartilhado e somente um dos servidores possui acesso para consulta e modificação.

Fonte: Elaborado com base na pesquisa.

Como apresentado no Quadro 1, verifica-se que a ausência de padronização e determinação de objetivos e tarefas de controle são fatores que contribuem para as disfunções apontadas. O planejamento dos processos e o entendimento de cada etapa no resultado final são deficiências que geram desorganização. Nesse cenário, a pesquisa analisou as limitações do processo, diagnosticando falhas e oportunidades que podem ser trabalhadas para obtenção de resultados superiores. Buscou-se, portanto, observar como a análise de processos jurídico-administrativos adota ou pode adotar instrumentos de qualidade para a construção de indicadores mensuráveis e flexíveis, tendo em vista o aumento de produtividade do setor pesquisado.

Os dados para análise e proposta de inovação foram obtidos com a consulta aos servidores do setor. Nesta fase houve a colaboração dos assessores jurídicos-administrativos (2), assessor administrativo (1), assessores jurídicos (2) e estagiários (5). A captação das informações se deu por meio de reuniões de Grupo Focal, totalizando 5 reuniões. Nas duas primeiras reuniões houve a consulta aos assessores jurídico-administrativos e administrativo, onde foi descrito o funcionamento do processo (Figura 1) e as lacunas e desafios para a execução, conforme apontado no diagnóstico da situação (Quadro 1). A terceira e quarta reunião envolveram, além dos colaboradores que participaram dos encontros iniciais, os assessores jurídicos que relataram as percepções particulares sobre o uso dos instrumentos de controle e processos administrativos. E por fim, a reunião final integrou todos os colaboradores constituintes do Grupo Focal desta pesquisa.

Sobre as experiências e descritivas na realização dessas reuniões percebeu-se que o assessor administrativo possui maior envolvimento e usabilidade das ferramentas de gerenciamento de processos, uma vez que foram em grande parte por ele construídas e coordenadas. Denota-se majoritário conhecimento sobre as funções e rotinas desse colaborador, de forma que sua ausência possui impacto prejudicial nas demais atividades do setor, principalmente quanto ao atendimento prestado aos interessados em geral (secretarias, empresas, autoridades e outros).

Fato semelhante ocorre com os assessores jurídicos e jurídico-administrativos. No entanto, em face da existência de dois colaboradores para o desenvolvimento dessa função é possível realizar a substituição em caso de ausências, minimizando o impacto negativo na execução dos processos, haja vista a afinidade na distribuição e comunicação do trabalho.

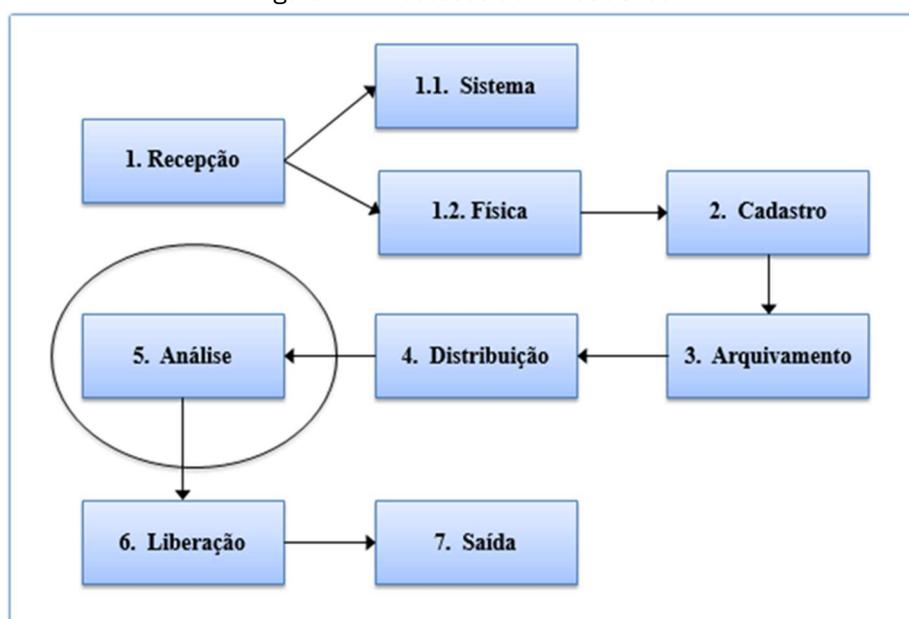
Assim, aponta-se como fragilidade a centralização da função administrativa, colaborada pelo desconhecimento das atividades, rotinas e procedimentos pelos demais colaboradores. Ressalta-se que o desconhecimento citado se refere às atividades específicas (elaboração de relatórios, gerenciamento de quantidade,

tempo, matérias e outras informações sobre os processos) e não a totalidade das tarefas desenvolvidas.

4.1 Análise de Processos Administrativos

Para a construção dos mecanismos de controle e produtividade do setor, buscou-se informações sobre o funcionamento da atividade de análise em estágio atual. Sobre esse aspecto obteve-se como resultados o fluxo das tarefas ilustrado na Figura 1 e descrito no Quadro 2.

Figura 1 – Processos administrativos



Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 2 – Descritiva dos processos administrativos

Processo	Descrição
1 Recepção	1.1 Recebimento dos processos via sistema informatizado utilizado para a tramitação e registro de entradas e saídas de processos de todas as secretarias do Estado; 1.2 Recebimento dos processos fisicamente pelo setor; a confirmação do recebimento via sistema só é realizada mediante o recebimento físico do processo.
2 Cadastro	2.1 Separação dos processos por matérias e cadastro em planilha de controle de entradas e saídas. A classificação do cadastro é realizada por tipo de processo (contrato, convênio, termo aditivo, ofício, termo de parceria e cooperação, entre outros) e data de entrada na setorial.

3 Arquivamento	3.1 O processo é organizado em armários-arquivo de acordo com a matéria a que se destina.
4 Distribuição	4.1 De acordo com a data de entrada e o tempo de permanência dos processos na setorial é realizada a distribuição. Consiste na divisão dos processos aos procuradores, assessores e estagiários responsáveis pela atividade de análise.
5 Análise	5.1 Leitura, interpretação e manifestação acerca da matéria de interesse do processo. Etapa subjetiva que envolve conhecimento da matéria, pesquisa sobre o tema e análise da viabilidade de realização ou não da demanda solicitada pelo interessado do processo. É de responsabilidade dos procuradores, todavia a análise prévia é realizada geralmente por estagiários ou assessores que representam a equipe de suporte jurídico do setor.
6 Liberação	6.1 Após a análise o processo passa por uma etapa de conferência e direcionamento. Em caso de manifestação positiva para a celebração do termo entre Estado e interessado, o processo é destinado aos assessores jurídicos para a elaboração do instrumento em que o Estado é partícipe. Caso seja negado o pedido, os autos processuais poderão ser encaminhados ao Procurador Geral do Estado (em caso de emissão de pareceres ou informações) para aprovação e posterior destinação à secretaria interessada, ou ainda, caso trate de matéria simplificada o processo retorna diretamente à secretaria de origem para correções e ajustes conforme recomendações exaradas pelo procurador da área.
7 Saída	7.1 Registro da saída do processo na planilha de controle interno; escaneamento dos documentos emitidos pelos procuradores (despachos, pareceres, informações e outros) para posterior controle de produtividade e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado; tramitação do processo via sistema indicando a que local será direcionado e quais documentos foram anexados e entrega do processo no setor de Protocolo Geral para que proceda com a distribuição física ao destino selecionado.

Fonte: Elaborado com base na pesquisa.

Na pesquisa adota-se como objeto principal a atividade análise de processos administrativos. Isto porque, conforme diagnóstico do problema, averiguou-se que esta é a etapa que possui maior morosidade na produtividade do setor. Com a descrição das atividades e análise das articulações que cada etapa possui no processo, constata-se que os sistemas administrativos são frágeis e incapazes de fornecer suporte para o aumento do desempenho. A tarefa análise emprega critério insuficiente para a seleção de prioridades, uma vez que em procedimentos gerais a seleção do processo a ser analisado ocorre basicamente pelo cálculo temporal e, para as exceções são analisados os documentos mais cobrados pelos interessados. Desse modo, evidenciou-se uma lacuna gerencial decorrente da insuficiência de critérios de prioridades, a qual permite que aquele que “grita mais alto” seja atendido de forma mais célere.

Aponta-se que a ferramenta de controle em planilha Microsoft Excel utilizada

para o acompanhamento do volume e tramitação de processos (controle de entradas, saídas e gerenciamento do tempo em que o processo permanece na setorial) é suficiente para atender a demanda interna, outrora, a fidedignidade dos dados é um dos pontos fracos visualizados, sendo de exclusividade do assessor administrativo a função de atualizar as informações nela dispostas. Na maioria dos casos, os demais colaboradores não comunicam os processos os quais são responsáveis ou mesmo aqueles que já foram por eles liberados, contribuindo, desse modo, para a desatualização dos dados inseridos na planilha. Na Tabela 1 abaixo é resumida a produtividade referente ao primeiro semestre do ano de 2015.

Tabela 1 – Produtividade 1º semestre 2015

Referência	Entradas	Saídas	Diferença	Prazo Médio	Prazo Vencido
Janeiro	212	181	31	17 dias	65
Fevereiro	172	198	-28	16 dias	63
Março	217	221	-4	23 dias	80
Abril	187	168	19	15 dias	60
Maiο	218	199	19	11 dias	55
Junho	240	255	-15	15 dias	95
TOTAL	1246	1222	24	16 dias	418

Fonte: Elaborado com base na pesquisa.

A coluna Referência apresenta o mês correspondente aos dados registrados. A coluna Entradas diz respeito ao número de processos recebidos pela setorial unificada no mês de referência, enquanto a coluna Saídas expressa o número de processos liberados pelo setor para mesmo período. A Diferença diz respeito a comparação entre o volume de entradas e saídas no respectivo mês. O Prazo Médio indicado na Tabela 1 é calculado por meio da soma do tempo de permanência dos processos dividido pelo número de saídas do mês, ou seja, exprime a média de dias corridos em que os processos permaneceram na setorial antes da etapa de liberação.

Já a coluna Prazo Vencido traduz a quantidade de processos que permaneceram no setor com prazo superior a 15 dias corridos, isto é, os processos que não foram liberados no tempo máximo de permanência estipulado como meta do setor. Quanto aos resultados obtidos verificou-se que em média 34,21% dos processos permanecem com prazo vencido na setorial. Outro fato é que existem meses em que o volume de saídas é superior ao número de entrada de processos (coluna Diferenças), isso ocorre em face do estoque de processos acumulado de meses anteriores. Em relação a esse fator, constatou-se que o estoque interno de processos aguardando análise perfaz média de 85 processos por mês. Destaca-se esse como o ponto nevrálgico do sistema de produtividade no setor. Tanto numericamente quanto descritivamente apresentado pelos colaboradores consultados, afirma-se total discrepância entre demanda e atendimento. Assim, a setorial trabalha com estoque representativamente superior ao volume que é capaz

de atender, aumentando as cobranças e gerando sobrecarga aos servidores.

4.2 Propostas de Inovação

É preocupante, porém otimista que as fragilidades identificadas nos sistemas de controle estejam atreladas às atividades básicas de administração: planejamento, organização, execução e controle. A solução deve partir de mudanças na cultura do setor, onde se constatou abertura e disposição dos colaboradores para a construção de indicadores de desempenho, sistemas de controle e melhoria dos elementos qualidade e produtividade do trabalho.

A equipe possui capacidade técnica para atender a demanda, outrora, o volume de processos e as deficiências no gerenciamento e controle administrativo são fatores que dificultam a criação de estratégias para aumento da produtividade. Para essa fragilidade indica-se como sugestão de melhoria a distribuição de tarefas de controle, de modo que cada colaborador seja responsável por registrar os processos que estão sob sua responsabilidade, repassando posteriormente tais dados ao assessor administrativo para cadastro na planilha de controle interno. O compartilhamento da planilha de controle é outro fator importante para a confiabilidade das informações registradas.

Recomenda-se a separação dos processos por matérias jurídicas específicas e nomeação dos “líderes de processos”, ou seja, criação de um gerente para cada conjunto de matérias simétricas. Embora seja de entendimento que os procuradores estão aptos a se pronunciar sobre todos os tipos de matérias de competência da Procuradoria, é sugerida a especialização e agrupamento de matérias afins em face da celeridade, domínio e aumento da produtividade.

Registra-se também a necessidade de realização de “filtro” que determine de forma mais plausível os critérios de prioridade adotados. Para isso, sugere-se que um assessor jurídico ou jurídico-administrativo atue na fase de recepção do processo, buscando agrupar os processos em matérias semelhantes e ainda, atestar a urgência e prioridade das solicitações.

Quanto aos aspectos de controle gerencial, é necessária a elaboração de relatórios diários e mensais com dados confiáveis. A partir desses dados é possível determinar estratégias para a semana, mês, semestre, bem como comparar a evolução e resultados das mudanças no setor. O prazo de 15 dias para permanência do processo no setor é suficiente, onde se ressalta a importância do controle interno para o cumprimento dessa meta, reafirmando assim, a importância dos relatórios gerenciais.

Em recomendações gerais, averiguou-se que novas regras sobre controle e difusão de informações sobre o trabalho precisam ser implantadas no setor, assim como a disciplina em seguir tais diretrizes diariamente. O ambiente é propício às mudanças, outrora, as atividades ainda se encontram individualizadas. A realização de reuniões mensais para discutir os resultados alcançados e propor melhorias é outra sugestão que visa o compartilhamento e reconhecimento da equipe. O

ambiente dinâmico e clima organizacional são os pontos fortes do setor, bem como a interatividade e comprometimento da equipe. Como citado por Côrrea e Côrrea (2013) a qualidade foi incorporada aos processos organizacionais e tornou-se medida de estratégia. Paludo (2013) também acrescentou que a qualidade visa a melhoria contínua dos processos. Assim, as mudanças acima indicadas serão aperfeiçoadas e adaptadas a novas demandas, bem como servirão como instrumento basilar para a melhoria da eficiência. Portanto, inovar nesta pesquisa significa refazer os processos e técnicas e aplicar os princípios básicos da Administração nas tarefas cotidianas. Trabalho aparentemente simples, porém, quando não executado eficientemente torna-se gerador de disfunções e baixa produtividade, enfatizando que o “dever de casa” deve ser feito para possibilitar a evolução do modelo gerencial de uma instituição.

5. CONCLUSÕES

Com a pesquisa foi possível atender aos objetivos propostos inicialmente e responder a problemática do estudo. A construção de indicadores de qualidade produz impacto efetivo no aumento de produtividade dos processos administrativos. A implantação de ações voltadas para a melhoria da qualidade nos sistemas de controle interno e distribuição de tarefas são estratégias que permitirão o gerenciamento das demandas.

Interessante destacar que o estudo mostrou resultados significativos e motivadores a outras investigações sobre melhoria da qualidade e produtividade em instituições públicas. Isto porque, conforme afirmou Schwartzmann (1987 *apud* RUTKOWSKI, 1998), existe o pré-conceito da diminuta eficiência das organizações públicas em comparação às instituições privadas. Outrora, identificar que a eficiência, qualidade e produtividade podem depender de fatores não-burocráticos como novas contratações, reformulação de estratégias institucionais ou outros elementos de complexidade elevada é de fato uma grande contribuição para novos estudos.

Registra-se que houve maior desafio no diagnóstico da pesquisa do que na elaboração de propostas de inovação. Isto indica outra descoberta da pesquisa na qual se destaca que as deficiências organizacionais podem surgir de rotinas e procedimentos básicos que refletem acentuadamente na atividade-fim do organismo público.

Acredita-se, portanto, que o maior desafio para a inovação seja a investigação dos problemas e a quebra do velho paradigma que insiste em rotular as instituições públicas como estruturas rígidas e imodificáveis. De fato, há de se reconhecer que existem limitações a tais mudanças, todavia, esses limites buscam padronizar e conter os excessos e perigos das decisões discricionárias e arbitrárias que possam existir na esfera pública. Como considerações aponta-se que o primeiro passo é simplesmente cumprir as tarefas básicas com uso de técnicas e métodos apropriados, pois somente fortalecendo a base é possível construir

estruturas mais eficientes e produtivas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Planejamento. **GESPÚBLICA**. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>.

Acesso em: 09 set. 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 5. ed. Barueri: SP, Manole, 2014.

CÔRREA, Carlos A.; CÔRREA, Henrique L. **Administração de Produções e Operações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Reinaldo; CASSAR, Maurício; ZAVAGLIA, Tércia. **Introdução à administração da competitividade à sustentabilidade**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2013.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In: **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**. 27 a 30 out. 2009. Salvador, Bahia. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.201012-08.2954571235/ferrerib.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

GEORGE, Jennifer M.; JONES, Gareth R. **Fundamentos da Administração Contemporânea**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PROENÇA, Fábio Rogério (org.). **Gestão de Custos**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional, 2014.

RONDÔNIA. Lei Complementar nº 620/2011 de 20 jun. 2011. **Lei Orgânica da**

Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. DOE nº 1758 de 21 jun. 2011.

ROTH, Claudio Weissheimer. **Curso técnico em automação industrial: Qualidade e Produtividade** - Ebook. 3.

ed. Santa Maria: Colégio Técnico Industrial de Santa Maria, 2011.

RUTKOWSKI, Jacqueline. Qualidade no serviço público – um estudo de caso.

In.: **Revista Gestão & Produção**. vol. 5. n. 3. dez. 1998. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/applications/scieloorg/pages/services/articleRequestGraphiPage.php?pid=S0104-](http://www.scielo.br/applications/scieloorg/pages/services/articleRequestGraphiPage.php?pid=S0104-530X1998000300009&caller=www.scielo.br&lang=en)

530X1998000300009&caller=www.scielo.br&lang=en>. Acesso em: 01 set. 2016.

SANTOS, Mário Cardoso dos. Problemas relacionados com a noção de produtividade. In: **Revista Análise Social**.

v. 4. n. 15. 1996. p. 521-537. Disponível em:

<<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224168325C5wAE7kj6Ju99YR9.pdf>>

. Acesso em: 01 set. 2016. SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

ABSTRACT: This scientific work enters the research on the quality parameters to focus on the construction of indicators for public institutions. It sought as a general objective to analyze the quality indicators in contrast to productivity in administrative proceedings. And as specific objectives: to describe the process of administrative tasks (1); analyze the aspects of quality and productivity used in confrontation with the theoretical and empirical basis (2), and present innovative proposals for the construction of indicators of quality in the face of increased productivity (3). The research is intended to answer: What is the contribution of building quality indicators for improved productivity in administrative proceedings? The research was in an industry of Rondonia State Attorney and has applied nature in qualitative and quantitative approach to the use of action research for the development of diagnosis and improvement proposals. As a result it was possible to verify that: the efficiency, quality and productivity may depend on factors of non-bureaucratic (1); there is a greater challenge in identifying the diagnosis of problems in public organizations than in the preparation of proposals for innovation (2), and the break of paradigms is necessary to label the public institutions as rigid and unmodifiable structures (3). As a result it was found that the perception that the organizational deficiencies can arise routines and basic procedures that strongly reflect the core business of the public body, realizing that the first step is simply fulfilling basic tasks using the best method, because only strengthening the base is possible to build more efficient and productive structures.

KEYWORDS: Analysis. Performance Indicators. Processes. Productivity.

CAPÍTULO IX

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PUBLICIDADE: ANÁLISE DA DISPONIBILIDADE DE DADOS DE UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PARA EFETIVO CONTROLE POR PARTE DE SEUS STAKEHOLDERS

**Kamila Morandim Maidana
Thaís Pase Machado**

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PUBLICIDADE: ANÁLISE DA DISPONIBILIDADE DE DADOS DE UM HOSPITAL UNIVERSITÁRIO PARA EFETIVO CONTROLE POR PARTE DE SEUS STAKEHOLDERS

Kamila Morandim Maidana

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados – Mato Grosso do Sul

Thaís Pase Machado

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados – Mato Grosso do Sul

RESUMO: Para facilitar o controle social, a informatização é necessária e, para que a sociedade possa desempenhar este papel, é necessário o acesso aos dados sobre os atos da administração pública. Este é um estudo de caso em que se procurou avaliar a publicidade e facilidade no acesso aos dados do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados – HU/UGD, por meio de seu sítio eletrônico oficial. Seu foco é direcionado às questões sociais, além de aspectos organizacionais, de forma a proporcionar informações suficientes para que os interessados possam visualizar, analisar e compreender a realidade da organização. Foram identificadas janelas de oportunidades para ações visando a adequação da estratégia da instituição, por meio da construção de um mapa estratégico. Este mapa é construído de forma que entre os pilares que sustentam as metas e os objetivos, estejam a publicidade e a sustentabilidade, visto que foi encontrada insuficiência na divulgação das informações pesquisadas.

PALAVRAS-CHAVE: Informação, publicidade, controle social, *accountability*

1. INTRODUÇÃO

Com a ampliação do acesso à internet nos últimos anos, os sítios eletrônicos têm se mostrado o meio mais fácil e rápido de conseguir informações sobre vários assuntos. Através de dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios é possível observar que, em 2005, 20,9% das pessoas tinham acesso à internet, aumentando, em 2013 a proporção para 49,4%, sendo que neste ano o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE passou a considerar também o acesso a partir de celulares, *tablets* e televisões.

A informatização é necessária para facilitar o controle social. Lopes (2014) aponta que o controle social é um complemento indispensável realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. E para que os cidadãos possam desempenhar tal papel, é necessário o acesso aos dados sobre atos governamentais. É a partir destes dados que a sociedade poderá exercer seu papel na *accountability*, caracterizado por Lopes (2007) como aceção de princípio segundo o qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por suas ações e podem ter que prestar contas de seus atos à sociedade.

O artigo 37 da Constituição Federal, em seu parágrafo primeiro traz a publicidade como um dos princípios que norteiam os atos da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Define também que atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos tenham caráter educativo, informativo ou de orientação social. Platt Neto et al (2007), afirmam que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para que assim possa exercer o controle social, proveniente do exercício do poder democrático. Destacam ainda que esse “caráter educativo, informativo ou de orientação social” vem revelar a preocupação da assembleia constituinte para que as informações estejam compreensíveis, proporcionando o controle social. Ainda na Constituição, seu artigo 70, parágrafo único define quem tem a obrigação de prestar contas: “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Possui aspecto preventivo quanto ao equilíbrio das contas públicas e a redação do parágrafo primeiro pressupõe “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

Cabe ressaltar, conforme Filgueiras (2011), que a política da transparência pode ser confundida com o princípio da publicidade, no entanto, a transparência não proporciona substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ainda neste sentido, o autor faz objeções à política de transparência e sua aplicação ao político, que tenta direcionar seu conteúdo para uma noção normativa de *accountability*, em que o cidadão é visto apenas como consumidor de um mercado político, a produção da informação não é abordada em sua forma cognitiva, afeta a noção de privacidade, não distingue a conduta individual da questão institucional, além de não prover uma distinção clara entre público privado.

O conceito de publicidade seria mais adequado ao controle social devido à abrangência, visto que todos os atos praticados pela administração tornam-se do conhecimento da população, enquanto a transparência, conforme a Lei Complementar n. 101/2000 aborda, institui obrigações basicamente relativas à utilização de recursos financeiros.

Em análise ao sítio eletrônico do Hospital Universitário da UFGD, com recorte temporal em 25 de julho de 2015, foi possível identificar a necessidade de intervenção, após a realização de um diagnóstico que apontou a oportunidade de externalizar as ações praticadas dentro do órgão, no que tange aos aspectos de publicidade de relatórios, demonstrativos, tabelas, gráficos, etc., que permitam o acesso da sociedade. Neste sentido, o objetivo deste estudo é propor a inclusão de conceitos de publicidade e sustentabilidade no mapa estratégico da organização. Tal medida visa promover a divulgação e facilidade no acesso aos dados do

Hospital Universitário da UFGD por meio de seu sítio eletrônico oficial, quanto ao registro de atividades, produção e desenvolvimento de boas práticas. Busca-se abordar principalmente questões sociais, além de aspectos organizacionais, de forma a proporcionar informações suficientes para que os diversos interessados possam visualizar, analisar e compreender a realidade da organização.

Este trabalho visa contribuir para a disponibilidade de informações aos *stakeholders*, permitindo a visão multidisciplinar sobre as variadas características da organização, sendo favorável para estudos sobre as peculiares deste arranjo produtivo, além de monitoramento e avaliação de diversas práticas e proposição de melhorias. Após diagnosticado o problema, será proposto, por meio de um mapa estratégico, pilares de sustentação voltados para publicidade na definição de metas e objetivos da organização.

2. CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

O Hospital Universitário é órgão suplementar da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) e iniciou suas atividades no ano de 2003, segundo dados disponibilizados em seu sítio eletrônico. Inicialmente o hospital foi mantido pela Sociedade Douradense de Beneficência (SODOBEN) e foi denominado Santa Casa de Dourados. Em 2004 a Fundação Municipal de Saúde de Dourados passou a administrar o hospital e, a partir de 2009 a gestão passou a ser da Universidade Federal da Grande Dourados, agregando o atendimento hospitalar via Sistema Único de Saúde (SUS) e as atividades de ensino.

Atualmente, o hospital de médio porte é referência em assistência hospitalar e ambulatorial para 35 municípios da região da Grande Dourados e vinculado aos Ministérios da Saúde e da Educação, além de ser mantido com recursos dos governos Federal, Estadual e Municipal, integrando a rede Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) desde 2013.

Ao longo dos últimos quatro anos, o estabelecimento tem enfrentado diversos períodos de transição, principalmente em relação aos recursos humanos. Em 2010 houve a substituição de parte da força de trabalho, que era composta essencialmente por servidores contratados pela fundação municipal de saúde. Nesta ocasião tomaram posse vários servidores efetivos, sob o regime jurídico único. A partir de 2013, com a adesão à rede EBSERH, reformulou-se o organograma do hospital e foi incorporado mais um vínculo trabalhista, que trata-se do empregado público regido pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Atualmente a força de trabalho é formada por aproximadamente 1.070 funcionários, distribuídos em três vínculos trabalhistas, além de 297 trabalhadores terceirizados, totalizando mais de 1.300 funcionários. Atualmente passa por transição da equipe de governança e também renegociação do plano operativo de metas que mantém junto à Secretaria Municipal de Saúde.

Em meio às transições, várias práticas iniciadas no decorrer dos anos acabaram por ser descontinuadas, seja por estarem encabeçadas por servidores

que não permaneceram no hospital, seja por terem sido deixas “de lado” em meio a tantas modificações na organização. Entre essas práticas, pode-se falar em valores de sustentabilidade e publicidade das ações e resultados apurados. Neste contexto, os dados que deveriam ser abertos e acessíveis a todos, resultam em projetos e relatórios arquivados ou até mesmo esquecidos, e seu conteúdo não é disponibilizado para livre acesso.

Na realidade em análise, há de se destacar as complexidades e minúcias que permeiam o ambiente hospitalar. Características como a fragilidade em que os clientes se encontram neste ambiente e o envolvimento das equipes responsáveis pela assistência. Há também o desenvolvimento de diversas atividades administrativas que mantêm funcionando os diversos mecanismos do hospital, tornando possíveis a manutenção das garantias constitucionais, como a vida, o acesso à saúde pública de maneira universal e igualitária, etc. Estes são alguns dos microcosmos que tornam o Hospital Universitário um componente de grande importância na região onde está instalado, seja pela assistência prestada, seja pela pesquisa desenvolvida ou pela formação de mão-de-obra qualificada. Tais aspectos destacam a relevância e necessidade de uma gestão socialmente responsável.

Ao controle social, as informações resultantes do funcionamento de todo esse organismo complexo das instituições hospitalares são especialmente necessárias. Por consequência, as falhas de divulgação da informação identificadas na instituição não contribuem para o controle social por parte dos clientes internos e externos.

3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Uma entidade sem fins lucrativos que promove a transparência e livre acesso aos dados, a *Open Knowledge Foundation*, ou Fundação pelo Conhecimento Aberto, define que conhecimento ‘livre’ é qualquer bem – seja conteúdo, dados ou informação em geral – no qual qualquer pessoa é livre para usar, reutilizar e redistribuir sem restrição. O Portal Brasileiro de Dados Abertos (2015) propõe que os dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, sendo que se deve atentar à exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença.

Seguindo adiante neste entendimento, o especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos David Eaves (apud Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2015) propôs as seguintes “leis” a serem consideradas sobre os dados abertos:

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (2015) publicou a cartilha “5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública”, considerando como relevante a abertura dos dados para que os cidadãos possam participar no

desenvolvimento de iniciativas que busquem fiscalizar e contribuir com a melhoria da gestão dos recursos públicos. Entre os motivos elencados, o Tribunal de Contas da União considera que a sociedade exige mais transparência na gestão pública, sendo que essa transparência é compreendida como a demonstração do atendimento às necessidades do cidadão. Com os dados abertos, argumenta-se que haverá maior contribuição da sociedade com serviços inovadores ao cidadão, o que ajudará a aprimorar a qualidade dos dados governamentais e beneficiará a viabilização de novos negócios, pois o setor privado pode usar os dados abertos para gerar novos produtos e serviços à população.

Para a realização do diagnóstico, inicialmente optou-se pela análise documental, visando observar se os relatórios e documentos produzidos pelo Hospital Universitário estão disponíveis e se são suficientes para prestação de contas a todos os *stakeholders* da organização. O diagnóstico é de cunho qualitativo, em que se buscou observar o que restringe o acesso dos *stakeholders* aos dados do Hospital Universitário.

Inicialmente, buscou-se identificar quem são os interessados da organização. Em uma adaptação de Gonçalves et al (2008), foi possível defini-los em oito categorias. Tendo identificado os interessados na organização, passou-se para a definição dos relatórios, demonstrativos e/ou documentos mais relacionados a cada uma das categorias. Embora cada relatório tenha um propósito diferente, foi possível identificar relação entre um mesmo relatório e várias categorias de *stakeholders*, como pode ser observada no quadro 1:

Stakeholder	Instrumento
Sociedade, pacientes, funcionários, ONGs, mídia, município	Balanco Social
Pacientes, sociedade, mídia	Carta de Serviços ao Cidadão
Funcionários, município	Plano Diretor Estratégico
Governo	Relatório de Gestão
Pacientes, funcionários, sociedade, município	Estatísticas da Ouvidoria
Pacientes, funcionários, sociedade, mídia	Contrato de Prestação de Serviços com a Secretaria Municipal de Saúde
Pacientes, funcionários, sociedade, mídia	Produção e Metas Contratuais
Pacientes, funcionários, sociedade, município, governo	Contratos de Fornecimento de Materiais e execução de serviços
Sociedade, governo	Relação de Trabalhadores Terceirizados
Pacientes, funcionários, sociedade, ONGs	Plano de Gerenciamento de Serviços de Saúde

Fonte: elaborado pelas autoras.

Quadro 1 - Instrumentos de gestão para os principais *stakeholders*

Definidos os documentos mais relevantes para a pesquisa, buscou-se o acesso à eles no sítio eletrônico da instituição. Na página *web* foi possível obter o Contrato Administrativo n. 604/2014, contratos e licitações, estatísticas da ouvidoria, estrutura organizacional e Carta de Serviços ao Cidadão. Não foi possível localizar Balanco Social, Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de

Saúde – PGRSS, relação de trabalhadores terceirizados e Plano Diretor Estratégico - PDE, mas através de observações feitas nas notícias da página eletrônica, foi possível identificar a existência destes documentos, sendo solicitados ao Hospital Universitário e disponibilizados para a pesquisa. Para localizar o Relatório de Gestão, foi necessário utilizar o sítio eletrônico da Universidade Federal da Grande Dourados, visto que o hospital trata-se de órgão suplementar, sendo seu relatório de gestão incorporado ao da universidade para apresentação ao Tribunal de Contas da União. Dessa primeira análise, é possível extrair que dos dez documentos analisados, cinco deles não estão disponíveis na *web*, sendo considerados, portanto, inexistentes, como propõe a primeira lei do dado aberto.

Embora os itens tenham sido classificados como estando em formato compreensível por máquina, é preciso ressaltar que os arquivos estavam disponibilizados para leitura e consulta em formato que possibilitasse essa prática, porém nem todos estavam em formato que viabilizasse a cópia e/ou reprodução, ou ainda que servisse a outros propósitos, como sua tabulação para utilização em pesquisas. Também é necessário observar, quanto à existência de dispositivo legal que impeça a replicação dos documentos, o sítio eletrônico o HU-UFGD informa que nenhuma de suas informações, até 31 de maio de 2015, foi classificada como “reservada”, “secreta” ou “ultra-secreta”, de acordo com o que estabelece o Decreto nº. 7.724/2012.

Em razão dessas observações, é possível concluir que somente metade do total de documentos analisados é considerada ideal para fornecer informações que possibilitem o controle social. Assim, pode-se diagnosticar que a instituição analisada tem deixado de responder às demandas da sociedade quanto à publicidade das informações. Cabe ressaltar que o contexto atual da instituição facilita o engajamento dos colaboradores, pois, devido à alternância de atores na cúpula da organização, o grupo tende a tornar-se mais receptivo a mudanças em seus locais de trabalho.

4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Especificamente no que diz respeito à divulgação de indicadores de gestão, informações referentes aos atendimentos prestados pelo hospital ficam restringidas apenas ao pessoal técnico que possui conhecimentos sobre a plataforma de pesquisas do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – DATASUS, contrariando as necessidades da sociedade em obter informações de maneira rápida e de fácil entendimento.

Na página referente a licitações e contratos, é possível identificar todas as compras realizadas no ano de 2015, os editais de seleção de proposta, os contratos vigentes e compras por meio de dispensa/inexigibilidade de licitação. A presença dessas informações permite observar a publicidade dada objetivando a prestação de contas quanto ao dinheiro público, trazendo transparência à forma de seleção dos fornecedores de materiais, equipamentos ou de empresas prestadoras

de serviço para o hospital. Tal disponibilidade de informação se deve principalmente à Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz a obrigatoriedade de tornar públicas as informações referentes aos gastos públicos. Já na busca por manuais e rotinas, além de fluxo de compras e procedimentos para realização de pedidos, não foi possível identificar esse tipo de informação instrutiva.

Da reflexão acerca do impacto socioambiental ocasionado pelos estabelecimentos de saúde no desenvolvimento de suas atividades, surgem questionamentos acerca da importância atribuída à implementação de mecanismos que promovam o equilíbrio entre as atividades desenvolvidas por este segmento e a responsabilidade socioambiental esperada nos dias atuais. No aspecto da responsabilidade ambiental, identificaram-se claramente os esforços despendidos pela instituição no que diz respeito ao gerenciamento e descarte responsável dos resíduos decorrentes de suas atividades, por meio do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Sólidos de Saúde - PGRSS.

No cotidiano do hospital é possível constatar a descontinuidade de ações de impactos positivos consideráveis, tais como a utilização de sacos de lixo de duas cores para diferenciar o material reciclável do não-reciclável, com a finalidade de adequado descarte dos resíduos, assim como ações educativas contínuas por meio de cartazes. Há também registro de curso de capacitação em gerenciamento de resíduos, porém, com o tempo, essas ações foram perdidas. Para dar fôlego ao aspecto capacitação, é importante destacar que no plano de capacitação da instituição, para o ano de 2015, há referência a aplicação de um curso de gerenciamento de resíduos, com vaga para 250 colaboradores. Embora o número de vagas seja pequeno em relação ao número de colaboradores, pode-se concluir que a gestão de resíduos não foi esquecida pelo órgão. No balanço social de 2010, no quesito meio ambiente, há referência a convênios desenvolvidos para doação de lixo reciclável e lixo orgânico (para o processo de compostagem na faculdade de Agronomia). Porém, neste mesmo sentido, não foi possível indicar nenhuma referência no PGRSS sobre a doação de resíduos.

A Carta de Serviços ao Cidadão é um instrumento informativo para a população quanto ao acesso aos serviços oferecidos na instituição. A finalidade, segundo define a própria carta, é atender ao Decreto Federal n. 6.932 de 11/08/2009. Foi aprovada pela equipe de governança do hospital em agosto de 2014 e divulgada a partir de meados de 2015. Na Carta de Serviços ao Cidadão é possível ter acesso aos horários de funcionamento, horários de visitas, documentos necessários para atendimento e telefones para contato, além de histórico do hospital, missão, visão e estrutura administrativa. Embora recente, ainda há algumas informações que se encontram desatualizadas, como o quantitativo de leitos. A publicidade na gestão social e ambiental, no caso analisado, possui raso alicerce, já que não há divulgação de balanço social, plano diretor estratégico, pesquisa de satisfação do colaborador, pesquisa de satisfação de usuários e indicadores quantitativos, apenas encontra-se publicada a carta de serviços ao cidadão e indicadores relativos aos atendimentos do serviço de ouvidoria.

O Relatório de Gestão, como já mencionado, encontra-se disponibilizado no

sítio da UFGD e apresenta indicadores de desempenho da gestão, no entanto, a crítica é quanto ao acesso à população, pois não é possível encontrá-lo no sítio eletrônico do hospital. Quanto ao contrato administrativo firmado entre o hospital e a secretaria municipal de saúde com vistas ao atendimento das demandas por serviços de saúde no âmbito do SUS, o contrato atual encontra-se no sítio do HU-UFGD, contudo, os resultados das avaliações do plano operativo não estão disponíveis. Da mesma forma, não estão disponibilizados os contratos e resultados anteriores ao contrato atual.

Como é possível observar, a partir da análise das informações disponibilizadas no sítio da instituição foram identificadas inadequações quanto ao atendimento a um dos princípios da administração pública, o princípio da publicidade, visto não haver divulgação de grande parte das ações desenvolvidas. Desta maneira, não são fomentadas práticas de controle social. Pela ótica dos clientes e da sociedade em geral, a decisão da gestão em tornar o processo menos participativo e menos transparente é nocivo no sentido de que as contribuições positivas que poderiam ser geradas dessa distribuição de poder, perdem-se ao longo do processo. O compromisso com a coisa pública é quebrado antes mesmo de se insurgir e a cultura de que os serviços públicos são favores tende a ser perpetuado.

Na ótica dos funcionários, o distanciamento do poder ocasiona a mesma falta de envolvimento que ocorre com clientes e sociedade, sendo ainda mais nocivo aos interesses da instituição, devido a não deixar claro o comprometimento necessário ao desenvolvimento das atividades. Dessa maneira, espera-se que o funcionário desenvolva a autocrítica de envolver-se por si só ou juntamente com sua equipe para a busca dos objetivos comuns, o que pode não ocorrer, favorecendo o surgimento de ilhas de conhecimento dentro da instituição, como uma orquestra sem maestro, cada qual evoluindo à sua maneira e sem a harmonização necessária, impossibilitando um bom resultado do grupo. Da mesma maneira, boas práticas não são amplamente divulgadas, gerando apenas material jornalístico, não permitindo a prática de *accountability*.

Além do distanciamento da prática de *accountability* por parte da sociedade brasileira devido a características culturalmente incorporados ao longo da história, outro aspecto surge da observação desta interação entre sociedade e Estado, em que as relações de poder são fortalecidas dentro de um ambiente corporativo. Na medida em que não são disponibilizadas ou são disponibilizadas parcialmente as informações sobre as principais atividades desenvolvidas pela organização, restringem-se as possibilidades de controle social, mantendo-se o poder concentrado na cúpula da instituição.

Nesse sentido, Campos (1990) pondera que a debilidade das instituições políticas, unida ao baixo nível de organização da sociedade, explicam a falta de *accountability*, uma vez que, por um lado a omissão ou distorção da comunicação entre governo e sociedade reforça a negligência política, já que compromete o controle da burocracia, por outro lado essa mesma fraqueza prejudica a credibilidade governamental.

5. PROPOSTAS DE MELHORIA

A visão de publicidade das informações deve ser disseminada desde a alta gestão. Conceitos como transparência, sustentabilidade e controle social devem balizar os atos dos gestores públicos, principalmente na definição das metas e objetivos estratégicos da organização. Neste sentido, as mudanças que o HU/UFGD vem passando nos últimos anos demonstram a oportunidade de implantação de um mapa estratégico da organização sobre alicerces de publicidade e sustentabilidade. Na “visão” da instituição analisada, temos “ser um hospital com sustentabilidade plena, reconhecido pelo grau de integração das atividades de assistência, ensino e pesquisa, acreditado e pólo de atração de profissionais especializados”, e entre seus “valores” pode-se descrever ética e transparência, crescimento organizacional, excelência tecnológica e valorização do conhecimento. Esses aspectos contribuem positivamente para a proposta a ser apresentada, uma vez que mostra-se a disposição do HU/UFGD em integrar esses valores.

O mapa estratégico é uma representação gráfica do *Balanced Scorecard* (BSC), proposto por Kaplan e Norton (2000) como a forma de definir metas e objetivos estratégicos da organização de maneira que deixe claro a todos os indivíduos qual é o foco de sua estratégia. Promovendo o alinhamento dos recursos organizacionais à missão e visão da instituição, o BSC busca demonstrar a interligação entre várias perspectivas. A proposta do BSC, como explica Silva (2003), é tornar a missão e estratégia entendíveis por todos os níveis da organização, canalizando esforços e evitando que ações e recursos sejam despendidos em outra linha que não seja em prol da implementação da estratégia. Todos precisam saber o que fazer e de que forma suas ações irão impactar no desempenho organizacional.

As quatro perspectivas que compõem o BSC são: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Kaplan e Norton (2000) afirmam que, em várias estratégias, é comum encontrar objetivos de uma das perspectivas sem nenhuma conexão com os indicadores de outra perspectiva. Eles apontam que, nestes casos, provavelmente está faltando um elemento, sendo essa falta responsável por ocasionar uma estratégia defeituosa. Esse elemento é a inter-relação entre os objetivos. Apoiando a proposta de visão sistêmica, Neto, Melo e Pereira (2006) explicam que os objetivos descritos nas quatro perspectivas estão interligados em uma série de relações de causa e efeito, onde o desenvolvimento e o alinhamento do aprendizado e crescimento são indutores de melhorias no desempenho dos processos internos. Em decorrência dessa indução, impulsionam o sucesso para os clientes e acionistas (financeiro).

O BSC inova ao buscar avaliar ativos intangíveis como pessoas, informação e cultura organizacional, descrevem Neto, Melo e Pereira (2006). O conceito do BSC é o de um sistema de mensurações balanceado, equilibrando os indicadores financeiros com outros indicadores não-financeiros. A partir deste conceito, propõem-se sete pontos considerados determinantes para a melhoria dos processos de divulgação e promoção de práticas de fiscalização da sociedade, sob

as quatro perspectivas pré-determinadas por Kaplan e Norton, de modo que torne a estratégia organizacional mais compreensível e permita que a missão da instituição seja facilmente disseminada entre seus funcionários, repercutindo sobre a prática de divulgação de suas ações para a sociedade. Essa proposta pode ser observada por meio da Figura 1.

A perspectiva finalística, uma adaptação da perspectiva financeira, se relaciona ao resultado gerado pelo órgão. Em organizações privadas, esse resultado gerado pode ser facilmente mensurado em valores monetários, porém, em órgãos públicos, é preciso mensurá-los pela ótica da produtividade. Kaplan e Norton (2000) explicam que as organizações do setor público cumprem sua missão satisfazendo as necessidades de seus clientes, ou seja, com o benefício gerado às pessoas através do desempenho de seus processos internos.

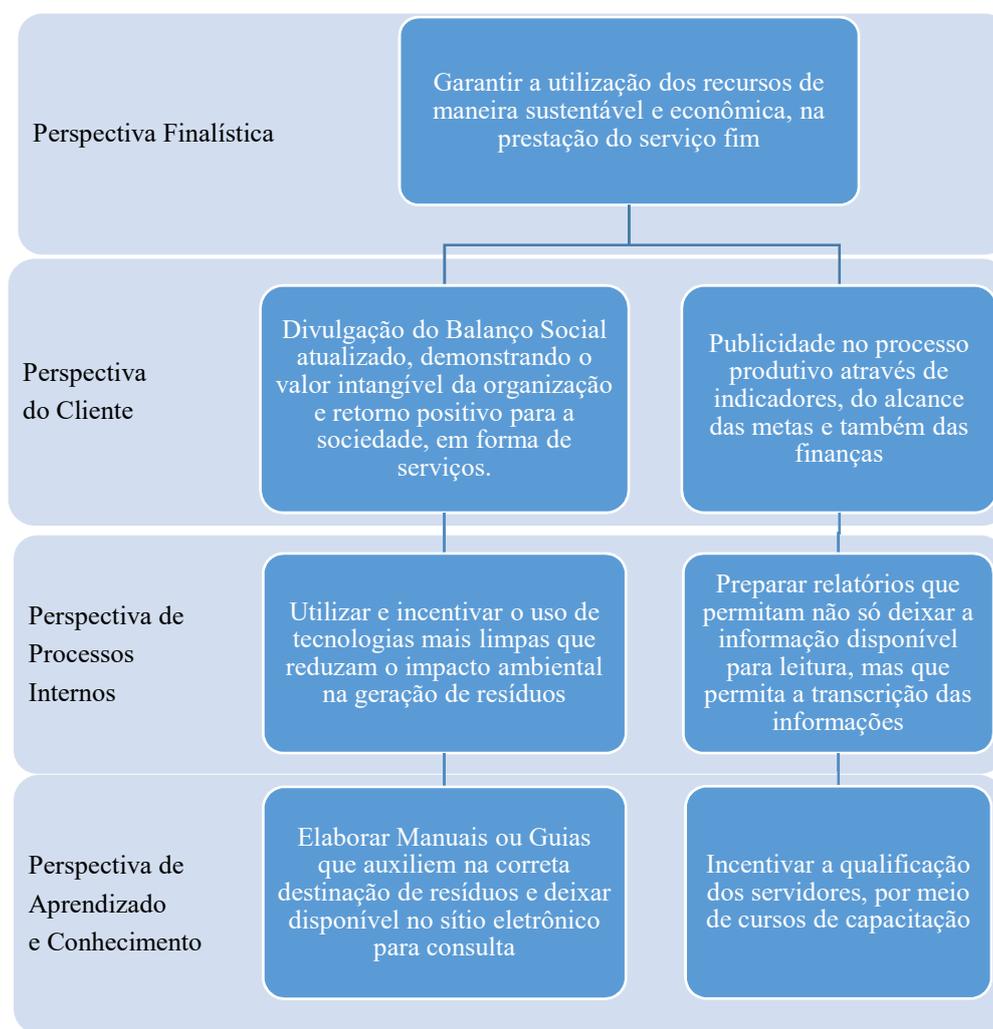


Figura 1 – Mapa estratégico
Fonte: Elaborado pelas autoras

Apesar da visão de impacto social proposta pelos autores, ainda é possível trabalhar (embora também de maneira diferente da empresa privada) sob a ótica financeira. Esta envolve a disponibilização dos resultados referentes aos planos operativos pertencentes a contratos administrativos anteriores, a fim de permitir a análise de série histórica, bem como atualizações de serviços demandados. E essa característica é analisada também sob a perspectiva dos processos internos, uma vez que os processos de criação e disponibilização de informações perpassam pela forma como é elaborado esse documento.

Na perspectiva do cliente, é importante que se transmita o que a organização pretende fazer por seus usuários. Neste sentido, o Balanço Social é o instrumento mais adequado para disponibilizar informação sobre os serviços que foram fornecidos, demonstrando o valor social e intangível, que atrelado à missão, vão construir a imagem da organização. Neste caso, sugere-se a elaboração de um instrumento que contemple aspectos explorados pela gestão, como a execução de projetos visando a promoção do bem-estar de pacientes, colaboradores e acompanhantes, gerenciamento de resíduos e práticas de sustentabilidade. Através do Balanço Social, é possível que se demonstre os mais diversos aspectos, uma vez que ele é o documento que permite maior grau de variação, embora o objetivo seja demonstrar o retorno que é dado à sociedade.

Ainda quanto a essa perspectiva, a publicidade da produção do hospital pode ser dada além das informações constantes no Balanço Social. Elas podem ser fornecidas através de dados referente aos indicadores de produção, hoje disponíveis apenas no DATASUS. Esses dados são de difícil compreensão para pessoas que não estão acostumadas a utilizar os sistemas de tabulação, como o TABWIN. Eles devem estar disponíveis na página eletrônica do hospital, de maneira mais acessível, que possibilite a reprodução desses dados por qualquer cidadão. Dados referentes aos procedimentos realizados, indicadores quantitativos e qualitativos, atualizadas mensalmente no sítio da instituição são interessantes para facilitar a visibilidade e interpretação.

As informações devem ser simples e objetivas, podendo ser disponibilizados na forma de gráficos ou tabelas. Mais uma vez, é necessário explicitar a ligação dessa prática ao ato de gerar informações, no âmbito dos processos internos, para efetivar a ação. É preciso atentar-se que, com números tão significativos de pessoas envolvidas no hospital e com múltiplas especialidades, e também de outros fatores, o HU/UFGD se torna um ambiente fértil para estudos sobre as características da organização, além de monitoramento e avaliação de várias práticas.

Na perspectiva de processos internos, embora já comentado sua inter-relação com as outras perspectivas, deve-se considerar que na elaboração do mapa estratégico, é preciso agregar aspectos sustentáveis aos processos, além de incentivar a prática de divulgação dos procedimentos e resultados obtidos, atrelado ao objetivo de efetividade operacional. Embora o mapa estratégico da organização deva ser produzido com objetivos mais específicos, essas características devem estar presentes no delineamento da estratégia. Ainda nesse sentido, deve ser parte

da estratégia da instituição estar constantemente revendo seus processos, visando não apenas a divulgação, mas a economicidade e sustentabilidade, entre outros aspectos administrativos.

Outro ponto importante para essa perspectiva, atrelado à perspectiva de aprendizado e conhecimento, é a elaboração e divulgação de manuais sobre os processos internos e rotinas de cada setor. Dentro de uma organização dessas proporções, é obvio que os funcionários não tenham conhecimento de todos os procedimentos dos diversos setores, principalmente quando há o envolvimento da área assistencial com a área administrativa. Como exemplo, nem todas as áreas conhecem a rotina administrativa de compras por licitação.

Por fim, a perspectiva do aprendizado e crescimento, como já demonstrado, é determinante para o sucesso de uma estratégia. Este aspecto é obtido por meio das pessoas e de suas habilidades, visto que é capital intelectual que determina o ritmo de aprendizagem e crescimento de uma organização, através das “habilidades e competências necessárias ao alcance do desempenho global planejado”, como propõem Chiavenato e Neto (2003).

Quanto ao gerenciamento de resíduos, sugere-se a retomada de ações educativas simples, tais como lixeiras identificadas para o descarte de materiais recicláveis nas dependências administrativas. Além disso, é preciso que o hospital desenvolva ações complementares periódicas a fim de obter o comprometimento de toda a equipe com a questão do descarte adequado de resíduos, considerando uma rotatividade maior de servidores, devido à incorporação de novo vínculo de trabalho regido pela CLT. Da mesma forma, propõe-se o desenvolvimento de um Guia Prático de ações sustentáveis, de caráter orientativo, de ampla divulgação no sítio da instituição e entre funcionários, pacientes, acompanhantes e visitantes, contendo informações sobre controle do uso de energia e água, eficiência elétrica, reuso de água, racionalização do uso de combustíveis e descarte de resíduos.

6. CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA/SOCIAL

Diante do estudo realizado conclui-se que há ainda um grande caminho a ser percorrido rumo à sustentabilidade citada na visão do HU/UFGD: “Ser um hospital com sustentabilidade plena, reconhecido grau de integração das atividades de assistência, ensino e pesquisa, acreditado e como polo de atração de profissionais especializados.”

A principal contribuição deste trabalho consiste na proposta de construção do mapa estratégico da organização, com a sustentabilidade e a publicidade integrando não só a perspectiva dos processos internos e aprendizado, mas também a perspectiva de resultado, tanto em sua finalidade como em atendimento à necessidade de informação dos *stakeholders*, incorporando a ideia de valor público. É preciso incorporar hábitos que permitam a prática do princípio da publicidade no dia a dia da instituição por meio de ações simples que podem ser desenvolvidas visando este foco.

Pode ser observado, no decorrer do estudo, que a instituição passa por um momento de construção, sendo considerado o momento crucial para que se implantem as práticas defendidas na proposta apresentada. Sugerem-se a abertura de dados, especialmente informações sobre o quantitativo de atendimentos realizados, considerando a atividade fim da instituição, por entender que tais informações possuem grande relevância para os usuários da rede. Na mesma linha, sugere-se a continuidade do projeto de elaboração de Balanço Social, pois o hospital precisa dar publicidade às ações sociais desenvolvidas em benefício da sociedade, dos colaboradores e dos usuários dos serviços. Ressalta-se que a inter-relação entre as perspectivas é nítida, ficando mais visível ainda quando definidos os objetivos dentro do mapa estratégico.

Melhorar os processos internos de ação e desenvolvimento de documentos, relatórios e guias, desenvolver habilidades por meio de capacitações, qualificar as pessoas e reciclá-las frequentemente, enfim, todas essas atividades, quando encabeçadas pela alta gestão, e disseminadas por meio de instrumentos de gestão, tornam o ambiente favorável para desenvolvimento de boas práticas visando o controle social. Entende-se que a instituição não tem obrigatoriedade, nem mesmo recomenda-se a divulgação externa do PDE, no entanto, sugere-se, assim como no PGRSS, ações complementares no sentido de direcionamento de esforços, envolvimento e comprometimento de toda a equipe visando o cumprimento das ações descritas.

A expectativa é que tais dados promovam o empoderamento das pessoas, a fim de que elas passem a conhecer as atividades e colaborar com a construção da organização, seja controlando, seja participando ativamente ou ainda desenvolvendo estudos sobre a instituição.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando Poderemos Traduzi-La Para o Português?* **Revista de Administração Pública**. Fev-abr 1990, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf. Acessado em 17 de Julho de 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. NETO, Edgard Pedreira de Cerqueira. **Administração Estratégica Em Busca Do Desempenho Superior: Uma Abordagem Além do *Balanced Scorecard***. São Paulo: Saraiva, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *Accountability* e Política da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em 24 de Julho de 2015.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa**

Nacional por Amostra de Domicílio 2005. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2012.** Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_brasil.shtm Acessado em 25 de Julho de 2015.

GONÇALVES, Paulo Cesar; GAMA BOAVENTURA, João Maurício; KRAMER COSTA, Benny; FISCHMANN, Adalberto Américo. *Stakeholders na Atividade Hospitalar: Uma Investigação Setorial no Estado de São Paulo.* **Revista de Administração FACES Journal**, vol. 7, núm. 2, abril-junho, 2008, pp. 84-101. Universidade FUMEC Minas Gerais, Brasil. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/1940/194016906006.pdf>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos: Converting los Activos Intangibles en Resultados Tangibles.** Tradução por Carlos Ganzinelli. Planeta DeAgostini Profesional y Formación, S.I. Barcelona, 2004.

LOPES, C.A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas.** Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007.

LOPES, Rita de Cássia Cassiano. **Acesso a dados financeiros da gestão da saúde pública: uma análise do sítio do DATASUS.** 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/121978>>. Acesso em 15/07/2015.

PLATT NETO, et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência. **Contabilidade Vista & Revista**, n.1, v. 18, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/download/320/313> Acessado em 25 de Julho de 2015.

NETO, José Moreira da Silva; MELO, Rubem Pinto de; PEREIRA, Sidinei Aparecido. **Resultados Notáveis na Administração Pública: Avaliação de Programas Utilizando Mapas Estratégicos e o *Balanced Scorecard*.** 30º EnANPAD, 2006. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsb-0701.pdf>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

Sítio eletrônico da EBSEH. Disponível em <http://www.ebserh.gov.br/>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

Sítio eletrônico do Hospital Universitário da UFGD. Disponível em <http://www.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

Sítio eletrônico do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <http://dados.gov.br/>. Acessado em 25 de Julho de 2015.

SILVA, Leandro Costa da. O *Balanced Score* e o Processo Estratégico. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 10, nº 4, p. 61-73, outubro – dezembro, 2003. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n4art6.pdf> Acessado em 25 de Julho de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **5 Motivos para a Abertura de Dados na Administração Pública**. Disponível em <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2689107.PDF> Acessado em 25 de Julho de 2015.

ABSTRACT: In order to facilitate social control, computerization is needed and, in a way that society can play this role, you must have access to data about the acts of public administration. This is a case study that sought to rate the publicity and easiness of access to data of the *Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados – HU/UFGD* through its official website. This study relates mainly to social issues, as well as organizational aspects, in order to provide enough information so that stakeholders can visualize, analyze and understand the reality of the organization. Windows of opportunity have been identified for actions aimed at the adequacy of the institution's strategy, by building a strategic map. This strategic map is built in a way that publicity and sustainability could be found between the pillars that support the institution's goals and objectives, since it was found inadequacy in the propagation of the researched data.

KEYWORDS: Information, publicity, social control, accountability

CAPÍTULO X

RELATO TÉCNICO: O IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO MÓDULO DE FATURAMENTO DE UM ERP NA GESTÃO DE PROCESSOS VINCULADOS COM A HOTELARIA DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO NO ESTADO DE ALAGOAS

**Kleber José dos Santos
Julio Marcel dos Santos
Bruno Morais Silva**

RELATO TÉCNICO: O IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO MÓDULO DE FATURAMENTO DE UM ERP NA GESTÃO DE PROCESSOS VINCULADOS COM A HOTELARIA DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO NO ESTADO DE ALAGOAS

Kleber José dos Santos

Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Maceió, Alagoas.

Julio Marcel dos Santos

Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas – UNCISAL
Maceió, Alagoas.

Bruno Moraes Silva

Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Maceió, Alagoas.

RESUMO: Trabalho motivado pela curiosidade nos campos da Administração Hospitalar moderna por intermédio da nova modelagem de processos envolvidos com a inserção dos controles gerenciais informatizados que diz respeito às mudanças nas rotinas de trabalho pelo impacto da inovação ao usar um Enterprise Resource Planning – ERP como ferramenta de gestão no faturamento de um hospital público federal. Em decorrência disto, a pesquisa teve por objetivo tanto analisar a percepção dos gestores e profissionais envolvidos com o faturamento, quanto o impacto nos processos daquele setor. A análise dos dados quantitativos procedeu-se através da Escala Likert, com cinco possibilidades, enquanto que os dados qualitativos, através de análise de conteúdo. Buscou-se contemplar três variáveis, a utilização do ERP, a alteração nos processos de trabalho no setor de faturamento e o atendimento das expectativas dos tomadores de decisões. Como principais resultados, tem-se que os colaboradores consideram que o treinamento recebido foi suficiente, entretanto destacam que os médicos não inserem diretamente sua produção no sistema, gerando uma rotina não prevista no módulo de faturamento. Quanto ao fluxo de informações, após a utilização do módulo de faturamento a maioria declara que o processo, antes tido como regular, apresentou sensível percepção de melhoria.

PALAVRAS-CHAVE: faturamento hospitalar; Sistema de gestão hospitalar; ERP.

1. INTRODUÇÃO

A busca de soluções é uma prática ou dever das atividades ligadas à administração. O hospital universitário apresentado neste estudo realizou um “salto tecnológico” ao buscar aperfeiçoar os processos de faturamento através da implantação de um módulo específico de um ERP. Graças à necessidade de comprovação quanto à efetividade dos recursos aplicados, também é dever da gestão a avaliação do impacto dessa mudança.

A organização hospitalar é definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como parte de um sistema de saúde, que tem como intuito proporcionar à

sociedade assistência integral com relação à saúde (OMS, 2014). No Brasil, os hospitais veem promovendo mudanças para cumprir seu papel dentro desse sistema coordenado, buscando atender as crescentes demandas da sociedade. No setor público, essa busca também se expressa pela resignificação de soluções gerenciais orientadas para construção de um novo ambiente organizacional.

As tecnologias tem entrada nas organizações hospitalares para auxiliando na agilidade de processos da gestão dessas organizações que são consideradas, ao lado dos aeroportos, como extremamente complexas dotadas de variados fluxos processuais envolvendo grau de riscos altíssimos às organizações, desse modo, conforme orienta Falk (2001) sabe-se que a entrada das tecnologias de informação apontam melhores tomadas de decisões em questões críticas como as financeiras permitindo a redução de variados custos e alcance de contínuo monitoramento de resultados em prol dos objetivos institucionais.

Vale ressaltar que, cada vez mais decisões são tomadas com auxílio de recursos tecnológicos. Nesse sentido, organizações estão sempre em processo de constante transformação, embora nem sempre isso seja percebido. Bergue (2011) acrescenta que é um processo natural que afeta todas as estruturas em distintos graus de intensidade.

Os hospitais, sejam privados ou públicos, têm por necessidade se modernizar constantemente, tanto na sua estrutura física, tecnológica, quanto de pessoal, para atender aos desafios de uma sociedade que também se encontra em processo de transformação contínua.

Em termos gerais, um ERP trata-se de uma plataforma de *software* desenvolvido para integrar todos os setores de uma empresa, permitindo a automação e armazenamento de todas as informações. É fato também que, as inovações, principalmente soluções de Tecnologia da Informação (TI).

A TI têm se apresentado como uma forma de garantir a gestão do conhecimento, aperfeiçoar processos, eliminar rotinas que não agregam valor aos resultados institucionais, padronizar procedimentos e comunicar de forma abrangente a missão da organização.

Nesse sentido, o processo de planejamento estratégico conta com a TI, realizado as ações fundamentais para a instituição ao executar o desenvolvimento de soluções virtuais as necessidades de processos gerenciais deixando as rotinas claras e de fácil divulgação para manutenção e gestão do conhecimento. Logo em uma organização complexa como a hospitalar a relação com a Tecnologia da Informação é útil para celeridade de trâmites analíticos.

2. OBJETVOS GERAL

Avaliar o impacto da implantação do módulo de faturamento de um ERP hospitalar, nos processos de gestão do hospital universitário federal no Estado de Alagoas.

2.1. Objetivos Específicos

- Verificar o grau de alterações percebido nos fluxos processuais necessários para a implementação do módulo nos setores vinculados;
- Registrar a percepção dos colaboradores a respeito dos pontos positivos e negativos na utilização do novo software;
- Esclarecer a diferença percebida entre as melhorias efetivamente alcançadas e os benefícios propostos pelo fornecedor do ERP;
- Identificar as melhorias propostas pelos colaboradores e tomadores de decisão do órgão.

3. METODOLOGIA

O modelo de estudo, baseia-se na percepção dos usuários sobre o impacto da implantação do módulo de faturamento ERP, auxiliando no sistema de gestão empresarial do hospital universitário. Visto que a singularidade da situação, na condição de único hospital público no Estado a utilizar um ERP Hospitalar com grande interação e controle sobre os demais sistemas que compõem a gestão do hospital.

Quanto ao gênero, se enquadra num estudo empírico-metodológico, em que foi realizada uma investigação feita em profundidade sobre um fenômeno contemporâneo e seu contexto prático (YIN, 2010) (RUNESON; HOST, 2009).

O método de estudo de casos é amplamente utilizado nas pesquisas correlatas à avaliação da implantação de sistemas ERP. Atende integralmente aos propósitos da presente pesquisa. Trata-se de métodos encontrados em várias pesquisas, tanto como técnica exclusiva de realização dos trabalhos quanto como parte inicial, em fase exploratória dos mesmos, para condução de etapas subsequentes de caráter qualitativo e quantitativo. Corroborando esse entendimento temos os trabalhos de Nicolaou (2004), Petrini e Pozzebon (2005), Valente e Riccio (2005), Mendes e Escrivão Filho (2002), Souza e Zwicker (2000).

O presente estudo englobou dois grupos, divididos em setor de faturamento como o primeiro, que concentra responsáveis pelo processamento da produção da clínica médica, clínica cirúrgica, Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), além de colaboradores que realizam atividades do faturamento; e o setor de hotelaria correspondendo ao segundo grupo, em que se verificou previamente a maior aderência ao módulo de faturamento do ERP, cujo principal objetivo é dotar a unidade hospitalar de um controle efetivo de sua produção, reduzindo a subnotificação, o atraso nos pagamentos e a perda de recursos, que são as principais mazelas a serem mitigadas por um processo informatizado de faturamento.

Quadro 2 - Classificação da Pesquisa

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO
Finalidade	Aplicada
Método	Quantitativa e Qualitativa
Estratégia	Exploratória
Coleta de dados	Pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Fonte: Elaborado pelo autor

Abordagem metodológica

Na abordagem metodológica foi utilizado um modelo proposto por Goodhue e Thompson (1995). Os autores afirmam que a teoria sobre utilização efetiva de sistemas se baseia principalmente nas teorias sobre atitudes e comportamentos informacionais dos usuários.

Nesse sentido, o modelo *Task-Technology Fit* (TTF), propõe que os sistemas de informação impactam positivamente o desempenho do usuário, somente quando existe uma correspondência entre as funcionalidades do sistema e as necessidades informacionais vinculadas às tarefas dos usuários.

Tomando como base os fatores do modelo mencionado, o referencial teórico sobre ERP, a relação de aspectos relevantes ao sucesso na implantação do ERP (MENDES e ESCRIVÃO FILHO, 2002) e os fatores críticos de sucesso do ERP (BERGAMASCHI e REINHARD, 2003), é possível identificar critérios importantes para a avaliação do impacto da implantação do módulo de faturamento do ERP nos processos, os quais nortearam o questionário proposto na pesquisa que foi aplicado no hospital.

4. COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

A seguir são divulgados os dados coletados e sua forma de tratamento sendo apresentados como resultados, tanto qualitativos como quantitativos, da pesquisa de impacto percebido na implementação de um módulo de faturamento de um ERP Hospitalar.

4.1. Resultados qualitativos fornecidos pelas entrevistas.

Durante a investigação da avaliação do impacto, na busca pelas mudanças nos processos de trabalho e nas pessoas envolvidas, encontrou-se um setor de faturamento que reconhece terem ocorrido melhorias em consequência do uso do módulo de faturamento do ERP no hospital universitário.

Contudo uma dicotomia foi detectada. Embora o grau de utilização levantado do referido módulo seja satisfatório, ficou evidente o descontentamento com a dificuldade em interagir com a ferramenta.

Verificou-se que após 3 anos de sua utilização, ainda persiste parte do tratamento manual de procedimentos do faturamento, mas não se tratando do lançamento e sim a perca de tempo passou a ser ligada a análise do dados faturado em vez da ocupação de maior parte do trabalho apenas com lançamentos de notas, contudo ainda é revelando a resistência de profissionais da área médica em utilizar a ferramentas gerenciais de tecnologias da informação para administração do hospital.

É certo que os módulos do sistemas de informação hospitalar impôs alterações nos fluxos processuais. Entretanto, adequações não previstas no plano de trabalho foram implementadas, tais como a contratação de chamados “burocratas”, espécie de auxiliares administrativos que na prática inserem no sistema, ao invés do profissional responsável pela produção médica, diferente do pessoal relacionado as rotinas de enfermagem que são mais dispostos a execução de novas atividades mesmo sendo burocráticas, pois acreditam que estão beneficiando os pacientes executando práticas de cuidados complementares e essenciais a manutenção sustentável do serviço.

Desse modo, desempenham a função que seria obrigação de outros que pela formação em saúde deveriam compreender melhor a necessidade do lançamento de dados no sistema como no caso das autorizações de AIH.

A complexidade da ferramenta foi apontada como limitador e o fato de o fornecedor disponibilizar diariamente um funcionário para suporte, dentro do setor de TI do HUPAA, o principal facilitador.

Os resultados mostram ainda que as expectativas dos tomadores de decisão foram apenas parcialmente atendidas, pois se verificou que estes também sentem dificuldade em gerar relatórios a partir do ERP.

Com relação a propostas de melhoria, um fato ocorrido durante a realização da pesquisa trouxe uma perspectiva completamente diferente do seu momento inicial: a adesão da Universidade Federal de Alagoas ao modelo de gestão administrativa da EBSEH, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, criada pelo Governo Federal e que será responsável pela gestão do HUPAA durante os próximos 20 anos.

Sendo essa empresa a responsável pela troca do sistema de faturamento anterior pelo ERP, o mesmo que integrará todos os hospitais da recém-criada rede de hospitais federais.

Nesse sentido, sobre os entrevistados, aponta-se o perfil deles pelas variáveis de ocupação, sexo, formação educacional, e cargo ocupado no hospital universitário dispostos na Tabela 1 de informações sobre o perfil dos entrevistados:

Tabela 1 - Informações sobre o perfil dos entrevistados.

Variáveis dos entrevistados		Nº	%	Totais %
Gênero	Masculino	1	7,7	100,0
	Feminino	12	92,3	
Formação	Médio	6	46,2	100,0
	Médio técnico	1	7,7	
	Superior	5	38,5	
	Pós-graduado	1	7,7	
Posição hierárquica	Assistente	9	75,0	100,0
	Gerencia	3	25,0	
Atuação	Direta com recursos de ERP	6	46,2	100,0
	Não ligado a recursos de ERP	7	53,9	
Setor	Clínica médica	1	5,88%	100,00%
	Cirurgia	1	5,88%	
	Faturamento	7	41,18%	
	UTI	2	11,76%	
	Hotelaria	6	35,29%	

Fonte: dados da pesquisa.

Após a entrevista com os usuários do novo sistema, ficou evidente que o fluxo de informações que existia anteriormente à implantação do novo modelo de faturamento pode ser expresso conforme a Figura 1, abaixo:

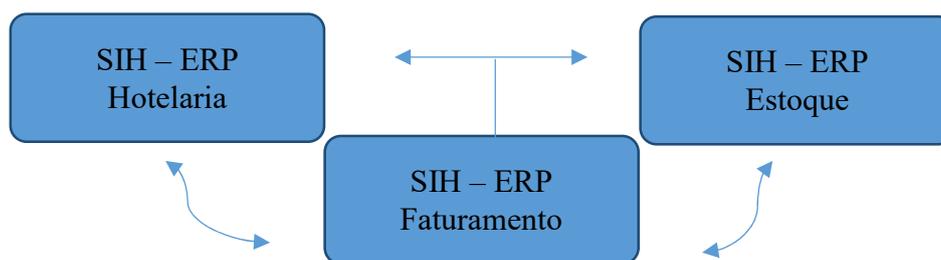
Figura 1 - Modelo antigo de sistemas de informações hospitalares.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a instalação do ERP, forçosamente houve uma maior interação com os setores, muito embora a percepção quanto à geração de relatórios gerenciais ficou abaixo da expectativa inicial, que era gerar relatórios mais úteis para tomada de decisão. Assim, a interação sistêmica entre setores foi consolidada e, adicionalmente no tocante ao módulo de faturamento, a percepção do novo fluxo de informações ficou evidente ao comparar a Figura 1 e a Figura 2, assim, analogicamente representam a mudança ocorrida antes e depois do ERP.

Figura 2 - Modelo atual de interação de informações entre SIH.

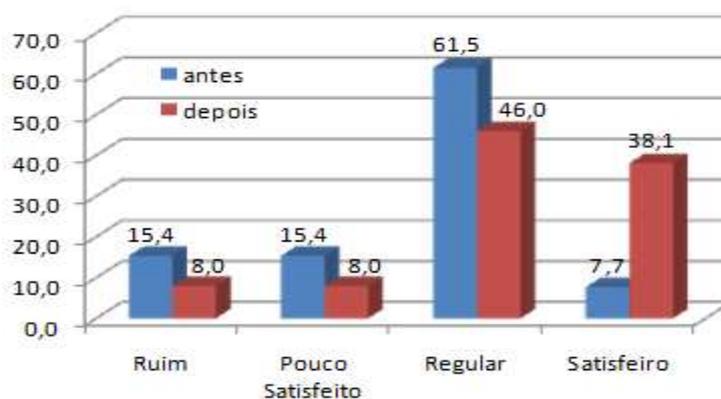


Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2. Resultados quantitativos pela análise dos dados coletados nas entrevistas.

Na busca por refinamento de informações a fim de encontrar as diferenças entre o antigo SIH e o atual ERP/ módulo de faturamento, apresentam-se, a seguir gráficos ilustrando o confronto das questões referentes à localização da informação, o fluxo da informação, a qualidade da informação e o auxílio dos relatórios consequentes antes e depois da implantação do módulo de faturamento do ERP Hospitalar, conforme os dois setores envolvidos.

Gráfico 1 - Satisfação com a localização de informações em ambos setores

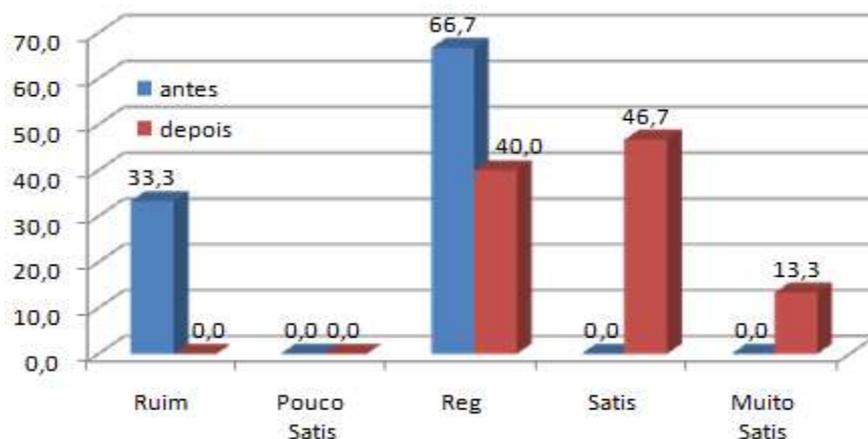


Fonte: dados da pesquisa.

Nesse primeiro, naturalmente, inicia-se com o Gráfico 1 em que os resultados quanto a satisfação com a localização das informações no programa quanto a facilidade de uso, interatividade e manuseio dele pelos usuários do setor de Hotelaria. Esse setor relaciona-se muito com as contas médicas e hospitalares devido ao uso de AIH e recursos materiais farmacêuticos.

Nesse, percebe-se que o impacto pode ser evidenciado com o conceito de Satisfeito salta 30,4 pontos percentuais saindo de 7,7 para 38,1.

Gráfico 2 - Satisfação com o fluxo da informação em ambos setores.



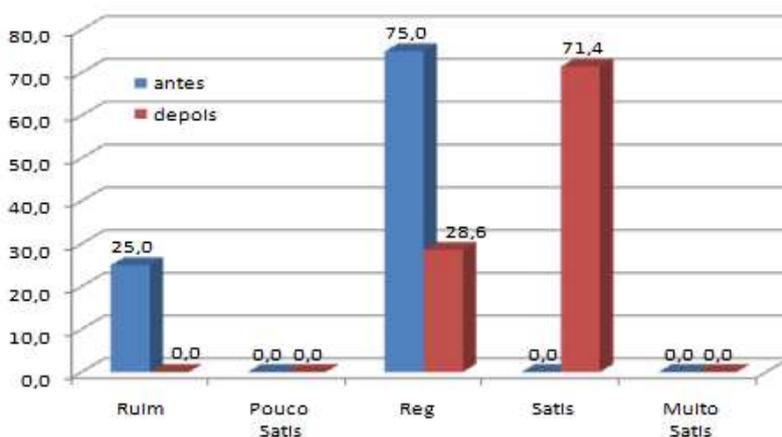
Fonte: dados da pesquisa.

Nota-se no Gráfico 2 a diferença no fluxo de informações para os setores. Essa ilustração torna mais evidente uma percepção de impacto ao aferir a migração dos pontos percentuais de conceitos Ruim e Regular no estado antes ERP para os conceitos Satisfeito e Muito Satisfeito no estado depois do ERP.

Desse modo, o abandono ao conceito de 33,3% de Ruim anteriormente para 0% de Ruim demonstrando que a usabilidade dos processos inovados na confluência ou simplesmente troca de informações tornou o estudo relevante. Em adição, já no conceito de Satisfação sobe de zero na análise do antes para 46,7%.

Em termos gerais, pode-se verificar que houve uma melhoria considerável no fluxo de informação nos dois setores com a implantação do módulo de faturamento do ERP.

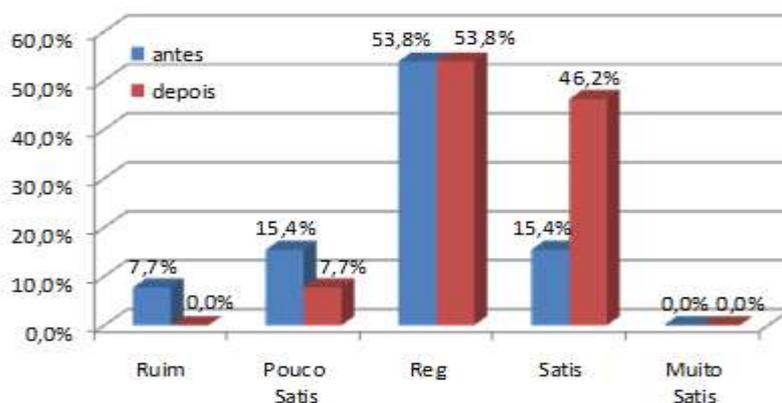
Gráfico 3 - Satisfação com a Qualidade da informação em ambos setores



Fonte: dados da pesquisa.

No Gráfico 3, evidencia-se que a percepção de satisfação com a qualidade das informações em ambos setores em termos gerais 25% dos usuários que julgava a informação de baixa qualidade antes da implantação do módulo migrou para o conceito de “Regular”, adicionalmente o forte deslocamento de quase 50% de Regular para Satisfeito.

Gráfico 4 - Satisfação com o auxílio fornecido pelo ERP em ambos os setores



Fonte: dados da pesquisa.

No Gráfico 4 traz a comparação do antes e depois contando com os dois conjuntos, setor de hotelaria e faturamento, para análise da percepção quanto a satisfação com o auxílio administrativo fornecido pelo ERP em ambos os departamentos. Evidenciando como ponto relevante a mudança no nível do conceito de satisfeito saltando de 15,4% para 46,2%.

Gráfico 5 - Impacto na Redundância, Rotina de Trabalho e Nota Atribuída à implantação do Módulo ERP em ambos os setores



Fonte: dados da pesquisa.

O Gráfico 5 ilustra a percepção dos setores hotelaria e faturamento conjuntamente para mensuração de aspectos do impacto da implantação do ERP. Nesse gráfico, apresenta-se que o novo módulo ajudou diminuir a redundância das informações destacando acréscimo de 25% no conceito de Satisfeito. Em termos da influência positiva nas rotinas de trabalho também demonstra uma margem percentual plausível com 23,08% no conceito de Satisfeito. Em termos gerais, pode-se observar que a influência foi mais positiva justamente nas rotinas de trabalho do que na diminuição de redundância na captação de informações. Observa-se ainda que a implantação, dos novos processos tecnológicos advindos do impacto do ERP, foi mais bem percebida com margem percentual de 25% no conceito de Satisfeito.

5. CONCLUSÕES

A avaliação de impacto, no caso em estudo, é baseada na análise da abrangência do resultado da intervenção, ou seja, da implementação do módulo de faturamento de um ERP hospitalar. Em termos das variáveis de mudança estudada: fluxo da informação, qualidade da informação gerada e o auxílio dos relatórios gerados na gestão dos dois setores que utilizam do módulo de faturamento, os dados captados na pesquisa permitem sugerir que o setor que apresenta maior aderência e se beneficia com módulo de faturamento do ERP é o setor de hotelaria.

De fato, ambos os setores estudados demonstraram uma melhoria após a implantação do ERP, mas a média da diferença ente a situação anterior e posterior da implantação foi mais forte para o setor de hotelaria, especialmente no item de “Auxilio dos relatórios gerados após implantação”, isso deve-se a falta de rotinas ligadas à sistemas do setor.

Os dados na pesquisa e os comentários obtidos nas entrevistas pessoais com os usuários apontam que o hospital procura seguir todas as recomendações que garantem uma implementação bem-sucedida da plataforma ERP. Dentro do plano de trabalho definido pelas partes, inscreve-se os treinamentos bem executados e resposta técnica apontando orientações quanto à forma adequada do uso.

Por outro lado, a cultura organizacional da instituição privilegia o profissional médico, dentre outros aspectos, registra-se que essa cultura organizacional provocou adaptações nas ações dos usuários que prejudicaram o melhor desempenho do setor de faturamento reduzindo o impacto da implantação do sistema.

Observa-se que devido à adaptação relatada, a integridade da informação fica comprometida quando os processos de registros dos procedimentos acrescentam um personagem não previsto, o chamado burocrata, que intermedia à alimentação do módulo, o que compromete diretamente duas características fundamentais ao ERP, a informação disponível em tempo real e a redução de trabalho manual.

Na percepção dos usuários do módulo de faturamento, os dados captados sugerem que ainda existe um constrangimento em admitir a pouca interação com este módulo da plataforma ERP, pois ao tempo em que a maioria afirma a satisfação com os treinamentos, um pouco depois declaram achar difícil utilizar a ferramenta.

Desde colaboradores, até gestores, assumiram que não utilizam os relatórios disponíveis pela dificuldade em gerá-los. Passando pelos profissionais que alegam “quebra do sistema” para não inserir as informações, optando por fazer uso de protocolos manuais. É fato que os desenhos dos fluxos processuais foram alterados. O que demonstra que no confronto entre a inovação e o estabelecido, surge uma terceira alternativa onde se utiliza o novo módulo de faturamento, sem alterar os postos de trabalho vigentes, criando rotinas acessórias. Na prática, a informatização da burocracia anterior.

Diante dos resultados alcançados é possível concluir que, embora a implementação do módulo de faturamento do ERP seja considerada satisfatória na percepção dos entrevistados na amostra, constataram-se impactos não ocorrerem de forma expressiva. Desse modo, aproveitando a evidência de que os processos sofreram melhoria, e podem ser potencializados com a sugestão de acréscimo de um complemento ao ERP, no caso, em adição ao sistema, pode-se ser criado um aplicativo mobile dando maior interesse e celeridade a processos importantes como os fluxos de AIH que são impactantes nas atribuições do setor de finanças hospitalares complementando o programa do ERP módulo de faturamento.

REFERÊNCIAS

BERGAMASCHI, S.; REINHARD, N. Fatores Críticos de Sucesso para a Implementação de Sistemas de Gestão Empresarial. In: SOUZA, C. A.;

SACCOL, A. **Sistemas ERP no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 106-129.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

FALK, J.A. **Gestão de Custos para Hospitais: conceitos, metodologias e aplicações**. São Paulo, Atlas, 2001.

GOODHUE, D.; THOMPSON, R. Task-technology fit and individual performance. **MIS Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 213-236, Junho 1995.

LAGIOIA, U. C. T. **Estudo de novas fontes de financiamento nos hospitais universitários: o caso do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco**. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

MENDES, J.V.; ESCRIVÃO FILHO, E. Sistemas integrados de gestão ERP em pequenas empresas: um confronto entre o referencial teórico e a prática empresarial. **Gestão & Produção**, São Carlos-SP, v. 9, n. 3, p.277-296, dez.2002.

NICOLAOU, A.I. Firms performance effects in relation to the implementation and use of Enterprise Resource Planning Systems. **Journal of Information Systems**, West Point-USA, v. 18, n. 4, p. 79-105, 2004.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 24 jul.2014.

PESSOA, L.R. Hospitais federais no Rio de Janeiro e das atividade meio: em busca

de qualidade, flexibilidade e ganhos econômicos. **Revista de Administração Pública**, v.35, n.3, p.21-35, maio-ago 2001.

PETRINI, M.; POZZEBON, M. The implementation of ERP packages as a mediation process: the case of five Brazilian projects. **Anais Enanpad 2005 (Brasília)**, Rio de Janeiro, 2005.

RUNESON, P.; HOST, M. Guidelines for conducting and reporting case study research in software engineering. *Empirical Softw. Engg.*, **Kluwer Academic Publishers**, Hingham-USA, v. 14, n. 2, p. 131-164, abr. 2009.

SCHIESARI, L. M. C.; KISIL, M. A avaliação da qualidade nos hospitais brasileiros. **Revista de Administração em Saúde**, v.5, n.18, p.7-17, jan./mar. 2003.

SOUZA, C.A.; ZWICKER, R. Ciclo de Vida de Sistemas ERP. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 11, 2000.

VALENTE, N.T.Z.; RICCIO, E.L. Implementação de ERP em pequenas e médias empresas: estudo de caso em empresa da construção civil. **Anais Enanpad 2005 (Brasília)**, Rio de Janeiro, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle. **Manual técnico do Sistema de Informação Hospitalar**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

_____. Putting the enterprise into the enterprise system **Harvard Business Review**. Boston-USA, v. 76.p. 121-131, 1998.

_____. Mission critical, realizing the promise of enterprise systems. **Harvard Business School Press**, Boston-USA.p.176, 2000.

_____. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Hospitais Universitários / Rede Federal**. Disponível em: <<http://www.ebserh.mec.gov.br/hospitais-universitarios/rede-federal#>>. Acesso em: 30 jul. 2014

CAPÍTULO XI

AS TECNOLOGIAS DE GESTÃO APLICADAS NO SETOR PÚBLICO: UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL E GESTÃO DE COMPETÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS

**Camila Soléra dos Santos
Marcelo Ribeiro Silva
José Carlos de Jesus Lopes**

AS TECNOLOGIAS DE GESTÃO APLICADAS NO SETOR PÚBLICO: UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL E GESTÃO DE COMPETÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS

Camila Soléra dos Santos

(UFMS) camilasolera@gmail.com

Marcelo Ribeiro Silva

(UFMS) profmarceloufms@hotmail.com

José Carlos de Jesus Lopes

(UFMS) jclopes@hotmail.com

RESUMO: Este documento apresenta um estudo breve sobre as tecnologias de gestão aplicadas no setor público, em especial, é feito um panorama geral a gestão de competências. Assim, este trabalho se dispõe a analisar, em ensaio teórico, e de forma concomitante, vários trabalhos que investigam expõem o contexto da Gestão Pública e seu desafio de se reinventar com baixo orçamento e em um ambiente socialmente hostil, em que o serviço público é visto como ineficiente e oneroso aos cofres públicos. Neste panorama a gestão de competências surge como uma ferramenta que permite às organizações públicas alocarem melhor seu capital humano, de forma a maximizar os recursos que já possui.

PALAVRAS-CHAVE: Public Administration, Management Technologies, Management Skills, Skills Map

1. INTRODUÇÃO

Em 1968, a modernização das universidades públicas no Brasil foi a pauta principal da Reforma Universitária. Nos dias correntes, com o clamor social por instituições públicas de qualidade e excelência na prestação do serviço público, as universidades públicas são desafiadas, mais uma vez, a se modernizar e romper com modelos arcaicos de gestão. Soma-se neste contexto, a crise econômico-política vivida pelo Brasil nestes anos, em que cada vez menos recursos estão disponíveis para serem repassados às Universidades Públicas. Assim, tanto o Estado quanto a sociedade desafiam as Universidade públicas a serem criativas e eficientes em modernizar sua gestão (SAMPAIO, 2003).

Dessa forma, o Gestor Público deve concentrar-se em utilizar as tecnologias de gestão¹ amplamente difundidas no meio privado para modernizar seu *modus operandi*, maximizando a qualidade da sua prestação de serviço, ao mesmo tempo em que reduz seus custos, e conseqüentemente, sua necessidade de repasses governamentais. Em suma, a Gestão Pública precisa fazer melhor com menos, utilizando de forma responsável o dinheiro público (SAMPAIO, 2009).

¹ BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. GESTÃO DE COMPETÊNCIAS E GESTÃO DE DESEMPENHO: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. *Revista de Administração de empresas*, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

Neste sentido, Paes de Paula (2005) entende que se trata de uma nova gestão pública. E não se pode negar que o Estado Brasileiro, através das políticas públicas, tem buscado fortalecer a inovação tecnológica, através dos incentivos, financiamentos de projetos, a oferta de bolsas de estudos, que incentivam e financiam a transferência de tecnologias na expectativa de criar um sistema educacional forte e dinamizar os órgãos públicos envolvidos, uma vez que a qualidade do ensino superior fundamentada pela transferência de conhecimentos e tecnologias inter e intra-unidades são fundamentais para o desenvolvimento das regiões. Um exemplo disso é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA² que visa apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos.

O mapa de competências como principal ferramenta da gestão de competências, tem como objetivo a redução ou eliminação de eventuais lacunas de competências. Assim a gestão de competências está condicionada ao mapeamento das competências necessárias à consecução da estratégia organizacional. (BRANDÃO & BAHRY, 2005)

E gestão de competências surge como uma ferramenta que permite às organizações públicas alocarem melhor seu capital humano, de forma a maximizar os recursos que já possui, melhorando a qualidade de vida do servidor, que se sente melhor com um trabalho de visa seu bem-estar, bem como, sem haver necessidade de novas contratações.

2. AS TECNOLOGIAS DE GESTÃO

A administração pública gerencial surgiu internacionalmente com o gerencialismo, que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan.

No Brasil, a administração pública gerencial, chamada de nova administração pública, surgiu como resposta ao diagnóstico da crise do Estado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Paula (2005) coloca que a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por se basear em princípios do gerencialismo, enfatizando a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado.

A transferência de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público e o imperativo de sua adaptação às especificidades da administração pública têm ocupado significativo espaço na literatura. E frente à crise de governabilidade e credibilidade do Estado, ela tende a se intensificar com a demanda pública por um Estado mais eficiente.

Bergue e Klering (2010) colocam que esse movimento pode ser percebido segundo duas perspectivas: forças exógenas que promovem e estimulam essa

² Disponível em < <http://www.gespublica.gov.br/>>

transferência, com o clamor social pelo retorno eficiente dos impostos; e as forças endógenas, representadas pela busca por parte das organizações públicas, de inovações gerenciais como recurso de legitimação e sobrevivência institucional.

Para Assen, Berg e Pietersma (2010, Prefácio), os modelos de gestão destinam-se a resolver problemas e desafios de negócios, que podem ser públicos ou privados e podem propiciar uma nova maneira de ver uma situação que resulte em uma mudança positiva no ambiente organizacional. Os modelos de gestão podem ser aplicados de forma estratégica, tática ou operacional. Independente da forma, os modelos buscam aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade da excelência das propostas das organizações.

A Resource-Based Management Theory argumenta que alguns recursos organizacionais são determinantes para o sucesso da organização. O pressuposto desta teoria é que o domínio destes recursos confere certa vantagem competitiva (Taylor, Beechler e Napier, 1996; Barney citado por Raub, 1998). Essa teoria ainda sugere que a gestão estratégica de recursos humanos contribui para gerar a chamada vantagem competitiva sustentável, porque promove o desenvolvimento de habilidades, gerar conhecimento e desenvolver competências. (PAULA, 2005)

Nesse processo de transposição tecnológica, as propostas para a obtenção de vantagem competitiva no setor público indicam uma mesma direção: a gestão estratégica de processos (Paim et al., 2009); a gestão de competências (Brandão 2001, 2005, Heene e Sanchez, 1997); a acumulação do saber (Wright, Van e Bouty, 1995) e a gestão do capital intelectual (Stewart, 1998).

Um dos grandes desafios das organizações públicas está relacionado à quebra de uma cultura organizacional, por vezes avessa a mudança. Inovações em geral, e particularmente na área de Recursos Humanos, encontram resistências por todo caminho, o que demanda dos líderes inovadores doses extras de criatividade, empenho e resiliência. Coordenar as opiniões antagônicas requer do Gestor habilidade no trato com os profissionais das áreas técnicas, que podem se ressentir de tratamentos diferenciados para as classes. É nesse contexto também que se ressalta o papel fundamental da liderança que, além de ser responsável pela aplicação das práticas de gestão de pessoas, pode atuar como agente ativo de coesão entre essas diferentes classes de servidores que coexistem no mesmo ambiente organizacional, como mediadora de conflitos e promotora ativa do alinhamento estratégico da organização (VENDEMIATTI et al, 2010).

Uma vez rompida essa resistência, será possível e promover a utilização de instrumentos associados a práticas de aprendizagem coletiva, desenvolvimento de equipes e gestão do conhecimento, dentre outras, que podem oferecer oportunidades de alavancagem profissional, mesmo no setor público, uma vez que os talentos individuais emergirão. Assim, essas tecnologias de gestão estimulam as pessoas não apenas a desenvolver coletivamente competências, mas também a compartilhá-las, construindo um ambiente de aprendizagem organizacional sólida. Do contrário, esses instrumentos de gestão poderiam até apresentar-se com uma roupagem moderna, mas, de fato, não representariam inovações nas práticas de gestão. (BRANDÃO, 2001)

2.1 O Diagnóstico Organizacional

De acordo com Oliveira (2010, p. 63), a organização pública de um órgão público se dá através da ordenação e o agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance dos objetivos e resultados estabelecidos para a administração pública. Assim, como qualquer instituição, os órgãos públicos também devem se preocupar em acompanhar a evolução das mudanças do contexto em que ele está inserido, de modo a estar preparado ante aos desafios e oportunidades que este lhe lançará; conhecer o estado da organização, enquanto aparelho, enquanto conjunto articulado de recursos em função de uma missão concreta (NEVES, 2002).

permite aproveitar oportunidades de prossecução da missão e ultrapassar ameaças ao funcionamento e até à sobrevivência da organização De salientar é, ainda, o carácter relativo da natureza dos desafios, influenciada, nomeadamente, pela forma como são encarados. Uma oportunidade pode ser perdida e transformar-se numa ameaça, como uma ameaça pode ser vencida e acabar por constituir uma oportunidade.

Com isso, para melhor estar preparado o Gestor deve conhecer habilmente a instituição de gere; tendo em conta as suas vulnerabilidades e competências, conhecer as pessoas que compõem seu capital humano, quais suas habilidades e pontos de melhoria, ou seja ter conhecimento dos componentes do sistema organizacionais é condição indispensável ao desenvolvimento de uma estratégia e cultura de trabalho.

Neste intuito o diagnóstico organizacional é elemento essencial na gestão estratégica proativa e antecipativa. A autora Arminda Neves (2002) faz uma metáfora muito elucidativa quanto compara a imagem do diagnóstico clínico com o diagnóstico organizacional, pois na área clínica, um diagnóstico considera um padrão do que se admite como saudável, a identificação do estado atual, através da descrição dos sintomas e o paralelo do estado atual com o estado desejável, através da identificação dos problemas e detecção das suas causas. A autora relata que, o médico não faz o diagnóstico pela descrição da sintomatologia, mas sim pela identificação da doença (Neves, 2002).

É neste sentido que se relaciona o diagnóstico organizacional com a determinação anterior de que a gestão da organização deve ter por referência os desafios com que esta se confronta e a sua identidade e missão específica, quer seja em relação aos resultados que deseja obter, quer seja em relação grau de satisfação e coesão em seu clima organizacional.

Para os autores Sobral e Peci (2008) diagnóstico organizacional consiste num processo avaliativo e de mensuração, quando possível, da situação atual da organização. . Esta ação é importante, pois se faz necessário medir uma situação ou fenómeno para a partir dos dados coletados e das informações construídas ou identificadas poderá a alta direção atuar, tomar decisões mais coerentes e técnicas sobre a situação ou fenómeno organizacional (SOBRAL e PECCI, 2008, p. 143).

No entendimento de Oliveira (2007, p.63), diagnóstico organizacional é o levante ou a busca do conhecimento técnico de se saber a real situação da organização quanto a seus aspectos internos e externos. Trata-se da primeira fase do processo de Planejamento Estratégico

Já Cury diz que diagnóstico organizacional é uma ferramenta importante para identificar não só o clima e a estrutura da organização, mas igualmente, seus métodos e processos de trabalho, o que se pode conseguir, em princípio, por meio das fases de levantamento de dados e crítica respectiva, como bem explica Cury (2006, p. 281).

Estrutura organizacional é o arranjo, através de uma visão sistêmica, dos elementos constitutivos de uma organização, ou seja, é a forma mediante a qual estão integrados e se apresentam os elementos componentes de uma organização, quer seja pública ou privada (CURY, 2006, p.216). Ela pode ser compreendida como um instrumento, normalmente, apresentado por uma representação gráfica que permite visualizar as hierarquias de poder e de desenvolvimento e da implantação do plano organizacional das organizações. O autor faz um alerta interessante que a estrutura organizacional deve ser delineada de acordo com os objetivos e as estratégias estabelecidas, a tal modo que a torne uma ferramenta básica para alcançar as situações almejadas pela organização, independente de ser pública ou privada. Os autores lembram ainda de uma informação importante, que a estrutura organizacional é formada de maneira formal e informal (OLIVEIRA, 2010) e (BOWDITCH e BUONO (2011).

São, assim, objetivos do diagnóstico a identificação dos pontos fracos e fortes da organização, ou seja, a identificação dos problemas de funcionamento atual ou para fazer face a novos desafios, a origem ou causas dos problemas e o conhecimento das capacidades internas, nomeadamente de inovação ou mudança.

É de relevar a relatividade do que se pode identificar por pontos fortes e fracos, quer na sua relação com os alvos ou objetivos visados, quer na relação com o modo como são geridos. De fato, não há pontos fortes e fracos em abstrato, mas em função de qualquer referencial, do que se quer obter. O que é uma fraqueza num contexto pode não o ser outro, o mesmo podendo acontecer com a caracterização de um ponto. E, sobretudo, um ponto forte pode facilmente deixar de o ser se não é alimentado e potencializado e um ponto fraco pode constituir uma oportunidade de atuação e melhoria. Significa isto que a gestão tem que gerir os dois contextos ou situações, tirando partido das potencialidades e valorizando-as e ultrapassando a fragilidade.

No diagnóstico organizacional, a confeção do mapa de competências visa delinear a atuação destes, Chiavenato (2012) aponta que as competências individuais devem estar relacionadas com as competências organizacionais. Logo, para aprimorar a gestão de competências, é necessário um programa sistematizado e desenvolvido no sentido de definir perfis profissionais que proporcionem maior produtividade e adequação à Instituição, identificando tanto os pontos de excelência quanto os de carência, suprimindo lacunas e agregando conhecimento, tendo por base certos critérios objetivamente mensuráveis. Sob

essa ótica, o mapeamento de competências visa às necessidades futuras do negócio e de como as pessoas poderão agregar valor à instituição.

2.2 A Gestão De Competências

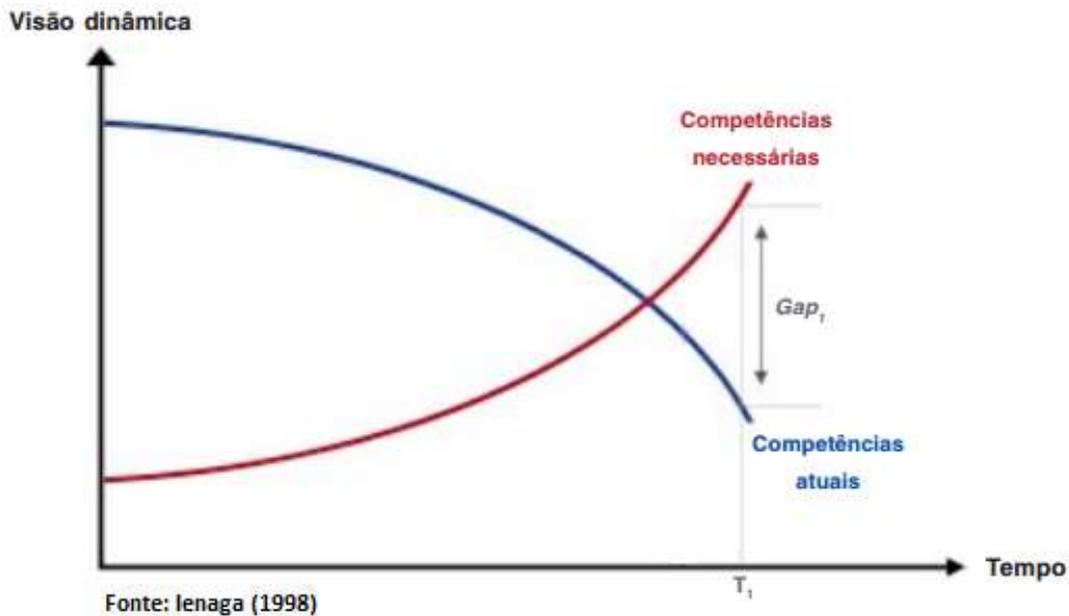
Alguns autores definem competência não apenas como um conjunto de qualificações que o indivíduo detém, mas também a habilidade que o indivíduo possui de colocar em prática aquilo que sabe (BRANDÃO & GUIMARÃES, 2001). Em outras palavras, competência seria a capacidade de mobilizar e aplicar tais qualificações em um contexto específico. Dutra, Hipólito e Silva (1998), definem competência como a capacidade de uma pessoa agregar positivamente aos objetivos organizacionais.

A gestão de competências surgiu como um modelo gerencial alternativo aos instrumentos tradicionais surgido para as organizações melhorarem seus resultados. Tomando-se como pressuposto que o domínio dos recursos organizacionais é determinante do desempenho superior, a gestão de competências apresenta-se como ferramenta para gerenciar a lacuna entre as competências disponíveis e as competências necessárias a maximização dos resultados (BRANDÃO & BAHRY, 2005)

Lenaga (1998) sugere um modelo para aplicação da gestão de competências, que tem como passo inicial a mensuração do possível *gap* (lacuna) de competências da organização. Para o autor, esse processo consiste em identificar as competências disponíveis atualmente e, de acordo com os objetivos estratégicos da instituição, estabelecer as competências necessárias para alcançar esses objetivos. Assim, da diferença desses dois cenários, tem-se como resultado a lacuna entre as competências necessárias à consecução desses objetivos e as competências internas disponíveis na empresa.

Os passos seguintes são de aplicação do planejamento e gestão, com a seleção externa de novas competências e/ou o desenvolvimento e a avaliação de competências já disponíveis. Busca-se, com isso, reduzir ou eliminar a lacuna de competências.

Figura 01 – Gap de competências



Como resultado deste processo diagnóstico, esta pesquisa construirá um mapa de competências. O mapa de competências é como um mapa mental, que sistematiza graficamente as competências e habilidades dos colaboradores da organização. Esta informação permite que se conheçam os perfis dos integrantes da organização, e que se possa gerenciá-los, alocando o perfil correto nas demandas da organização.

Esta ação gerencial possibilita que se obtenha a máxima eficiência e eficácia produtiva, ao mesmo tempo em que constrói uma zona de motivação, na qual o colaborador atua em um ambiente e em uma atividade harmônica com suas atribuições. (BALLESTERO-ALVAREZ, 2011), (MINTZBERG, 2012), (VERGARA, 2006), (BOWDICHT e BUONO, 2011) e (ASSAN, BERG e PIETERSMA, 2010).

Por esta razão, Brandão e Guimarães (2001) colocam que o processo de gestão de competências não poderia ser *top-down*, em que os gerentes de níveis mais altos determinassem as competências humanas, nem mesmo poderia ser o contrário, em que estas determinam aquelas. Os autores colocam que a gestão de competências é um processo circular, que envolve diversos níveis da organização, desde o corporativo até o individual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste contexto cabe ressaltarmos que a Gestão de Pessoas utiliza-se de organizações e práticas que objetivam gerir e nortear o comportamento do capital humano no ambiente organizacional de maneira a harmonizar expectativas das partes relacionadas, organização e indivíduo (FISCHER, 2002; DUTRA, 2002). Na Administração Pública, parte da coordenação dessas políticas e práticas é

responsabilidade do Gestor local, e a parte generalista da administração de pessoal fica a cargo do setor de Gestão de Pessoas, que tem como principais papéis (ULRICH, 1998):

(1) administração de estratégias de recursos humanos alinhadas à estratégia da Administração; (2) gestão dos processos para gerir os colaboradores;

(3) administração dos colaboradores, com o desenvolvimento de competências e o comprometimento, e

(4) gestão da mudança. Assim, o desafio daquele que gerencia pessoas em uma instituição pública consiste em identificar os desafios atuais da gestão pública, sejam estes econômicos, tecnológicos, sociais, culturais, educacionais, e desenvolver estratégias efetivas para lidar com estes desafios (PYNES, 2009).

As tecnologias de gestão, quando bem aplicadas no setor público, não estimulam apenas o desenvolvimento de competências, mas também o compartilhamento dessas. Por esta razão é possível dizer que elas podem construir um ambiente de aprendizagem organizacional sólido. Se não fosse assim, tais tecnologias de gestão seriam apenas uma nova roupa para um manequim velho, que não representariam inovações nas práticas de gestão. (BRANDÃO, 2001)

Para finalizar, é possível inferir que o desafio das organizações está relacionado à utilização de tais instrumentos associados a práticas de aprendizagem coletiva, desenvolvimento de equipes e gestão do conhecimento, dentre outras, que ofereçam múltiplas oportunidades de crescimento profissional e estimulem as pessoas não apenas a desenvolver coletivamente competências, mas também a compartilhá-las.

Com isso, o aumento da satisfação profissional, no qual a gestão de competências é aplicada, poderá, por seu lado, contribuir para uma melhoria da qualidade (do ensino, formando melhores médicos) dos cuidados prestados proporcionando, conseqüentemente, um aumento da satisfação dos utentes.

Quando utilizados com a finalidade de objetivação e individualização do trabalho, esses empregados, o que pode até ser legítimo do ponto de vista patronal, mas retira a roupagem moderna da gestão estratégica de recursos humanos. Nesse caso, estaríamos diante de novas formas de controle da mão-de-obra, sob a perspectiva de uma flexibilidade nas relações de trabalho que submete o empregado a ritmos cada vez mais intensos de trabalho com o objetivo de alcançar níveis crescentes de produtividade.

REFERÊNCIAS

ASSEN, Marcel van; BERG, Gerven van den e PIETERSMA, Paul. **Modelo de gestão: os 60 modelos que todo gestor deve conhecer**. 2. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010,

BALLESTERO-ALVAREZ, Maria Esmeralda. **Estratégia**. Da visão à ação. São Paulo: Atlas, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais**. Organizações & Sociedade, v. 17, n. 52, 2010.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **GESTÃO DE Competências E Gestão De Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?**. Revista de Administração de empresas, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

BOWDITCH, James L. e BUONO, Anthony F. **Elementos do Comportamento Organizacional**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3 ed. Barueri, São Paulo, 2012.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CURY, Antonio. **Organização e Métodos**. Uma visão holística. 8. ed. rev. e amp. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

DUTRA, J. S., HIPÓLITO, J. M., SILVA, C. M. **Gestão de pessoas por competências**. In: Encontro Nacional Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração, 22., 1998, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu : Anpad, 1998.

FISCHER, A. L. **Um Resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas** in: FLEURY, M.T. (org) **As pessoas na organização**, São Paulo: Editora Gente, 2002.

HEENE, A., SANCHEZ, R. **Competence-based strategic management**. Chichester, England : John Wiley & Sons, 1997.

IENAGA, C. H. **Competence-based management: seminário executivo**. São Paulo : Dextron Consultoria Empresarial, 1998

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes**. Estruturas em cinco configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. ver. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**. Conceitos, Metodologia, Práticas. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

- _____. **Sistemas, Organização & Métodos**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- PAIM, Rafael et al. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Bookman Editora, 2009.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v.45, n. 1, p. 36-49, jan./mar., 2005.
- PYNES, Joan E. **Human Recourses Management for Public and Nonprofit Organizations: a Strategic Approach**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.
- SAMPAIO, Rosely Moraes; LANIADO, Ruthy Nadia. **Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações**. Rev Adm Pública, v. 4, n. 1, p. 151-74, 2009.
- SAMPAIO, Rosely Moraes. **Iniciativas e limites à modernização da gestão administrativa na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia–UESB**. 2003.
- SOBRAL, Filipe e PECL, Alketa. **Administração. Teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- TAYLOR, S., BEECHLER, S., NAPIER, N. **Toward an integrative model of strategic international human resource management**. *The Academy of Management Review*, v. 21, n. 4, p. 959- 985, Oct. 1996.
- ULRICH, Dave. **Os Campeões de Recursos Humanos**, São Paulo: Futura, 1998.
- DUTRA, J. **Gestão de Pessoas: Modelo, Processos, Tendências e Perspectivas**, São Paulo: São Paulo, 2002.
- VENDEMIATTI, M et al. **Conflito na Gestão Hospitalar: o Papel da Liderança**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, n. 15 (Supl. 1), p. 1301-1314, 2010.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- WRIGHT, R., VAN, W. G., BOUTY, I. **Les principes du management des ressources fondées sur le savoir**. *Revue Française de Gestion*, n. 105, p. 70-75, sept./oct. 1995.

ABSTRACT: This document provides a brief study on the management of technology in the public sector, in particular, is made an overview of the skills management. This work sets out to analyze in theoretical test, and concomitantly, several studies investigating expose the context of Public Management and its challenge to reinvent itself with low budget and in a socially hostile environment in which the public service is seen as inefficient and costly to the public coffers. In this panorama skills management emerges as a tool that enables public organizations better allocate its human capital in order to maximize the resources you already have.

KEYWORDS: Public administration. Public Governance. Bidding Process. Electronic Auction. Outsourcing.

CAPÍTULO XII

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE CAPACITAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

**Joyce Frade Machado
Geraldino Carneiro de Araújo
Danielle Bertolino de Macedo Verão
Maira Sônia Camacho**

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE CAPACITAÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

Joyce Frade Machado

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Campo Grande – MS

Geraldino Carneiro de Araújo

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Campo Grande – MS

Danielle Bertolino de Macedo Verão

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Campo Grande – MS

Maira Sônia Camacho

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Campo Grande – MS

RESUMO: O objetivo desse artigo é identificar o alinhamento da legislação de capacitação de uma instituição federal de ensino superior às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). A relevância desse trabalho reside no fato de que a PNDP é o instrumento legal que normatiza as estratégias de capacitação, e atendê-la é requisito essencial para a gestão de pessoas nas instituições públicas. Para tanto foi utilizada a pesquisa exploratória e qualitativa, com o estudo de caso como estratégia de pesquisa. O instrumento de coleta de dados foi o levantamento de documentos pertinentes à temática e o tratamento dos dados se deu por meio da análise de conteúdo. Concluiu-se que a instituição abarcou grande parte das orientações do PNDP, oportunizando a promoção da gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores do seu quadro institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Pessoas, Gestão por Competências, Capacitação no Serviço Público, Instituição Federal de Ensino.

1. INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas no serviço público apresenta-se como ferramenta indispensável à efetividade das políticas públicas, uma vez que, em última instância, são as pessoas que irão pôr em prática os planos e as decisões. Devido a isso, toda a trajetória da administração pública brasileira demonstra a crescente preocupação dos gestores públicos com a profissionalização de seus recursos humanos a fim de melhorar a capacidade e o desempenho de sua organização, afetando diretamente na qualidade dos serviços prestados (OCDE, 2010). Torna-se fundamental, também, enxergar o cidadão como cliente, enfocando prioritariamente a gestão baseada em resultados, propiciando a avaliação e o

controle social dos serviços públicos (PEREIRA, 1998).

Para gerar os melhores resultados aos clientes-cidadãos, foram fomentadas práticas mais adequadas em gestão de pessoas, baseadas no desenvolvimento profissional do servidor. Para esse fim, em 23 de fevereiro de 2006, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), por meio do Decreto nº 5.707, estabelecendo a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Coadunam-se, nesse caso, os preceitos propostos de melhoria de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos aos de capacitação e de gestão de competências do servidor público (BRASIL, 2006a).

Frente a essa Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), a instituição federal de ensino superior que será o *lócus* dessa análise, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) regulamentou o Programa de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos, por meio da Resolução CD n. 73 de 5 de agosto de 2015, com a finalidade de consolidar institucionalmente a sua política de gestão de pessoas, com foco nas ações de capacitação no âmbito institucional (UFMS, 2015).

Com base nisso, esse artigo se propõe a identificar as conformidades do Programa de Capacitação destinado aos servidores Técnico-Administrativos da UFMS à luz das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). A relevância dessa investigação reside no fato de que o Programa de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos da UFMS deverá observar as diretrizes e os instrumentos trazidos pela PNDP, estatuído na pretensão de implementar a gestão por competências em toda a administração pública federal, a partir de seu enfoque em capacitação e desenvolvimento profissional (BRASIL, 2006a).

Para isso, será exposto o referencial teórico discutindo gestão de pessoas por competências na administração pública brasileira, já que a PNDP evidencia a capacitação observando os preceitos de gestão por competências. Posteriormente, são indicados os procedimentos metodológicos adotados nessa pesquisa. Em seguida, apresenta-se a instituição federal de ensino superior pesquisada e suas políticas institucionais de capacitação. Por fim, apontam-se os resultados da análise do programa de capacitação da UFMS à luz da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) e as considerações finais.

2. A GESTÃO DE PESSOAS E SEU CONTEXTO HISTÓRICO NO BRASIL

A trajetória da Gestão de Pessoas passou por modificações ao longo do tempo, acompanhando as mudanças da Administração Pública Brasileira, que passou pelos modelos do Patrimonialismo, Burocratismo, Gerencialismo e Societal. A evolução da gestão pública acompanha as transformações do papel do Estado e a mudança de objetivos dos governos (SALDANHA, 2006).

O Patrimonialismo no Brasil predominou do início da colonização até o início

do Século XX. Pelo fato de este tipo de administração revelar-se incompatível com o capitalismo industrial e com as democracias parlamentares que começam a emergir no século XIX, uma primeira grande mudança foi iniciada, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no ano de 1936, introduzindo os princípios da administração burocrática no País (PEREIRA, 1996).

Nesse modelo as principais medidas tomadas foram a Instituição de um órgão central para a política de Recursos Humanos; a criação de novas sistemáticas de classificação de cargos; estruturação de quadros de pessoal; estabelecimentos de metas para a profissionalização dos servidores; e a construção de um sistema de carreiras baseado no mérito profissional (PIRES, 2005).

Ocorre que a gestão burocrática, por ser voltada aos processos, já não respondia mais às demandas da sociedade, dando, então, início à Reforma Gerencial do Estado – ou Administração Pública Gerencial, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que existiu entre 1995 e 1998 durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PEREIRA, 1998).

O modelo de administração gerencial busca adequar as organizações públicas às circunstâncias inerentes de lugar e instante, emprestando-lhes maior rapidez e eficiência, priorizando os resultados. Ao contrário da administração burocrática, prediz instituições menos hierarquizadas, com maior envolvimento de todos servidores e prioriza a carreira dos servidores públicos do núcleo estratégico do Estado que inclui quatro elementos básicos: política de concursos, a política remuneratória das carreiras de Estado, a reorganização das carreiras e a política de capacitação (MARE, 1997).

Considerando o papel da Constituição Cidadã de 1988, e as políticas públicas priorizadas nos governos sucessores ao de Fernando Henrique Cardoso, paulatinamente, e sem um caráter de quebra de continuidade em um modelo anterior de administração, adotou-se a gestão pública societal. Esta advém de um processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (Paula, 2005).

Na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica, principalmente na participação social e controle de resultados pelos cidadãos. Em gestão de pessoas, este enfoque reflete-se na instituição de legislação que viabilizasse a capacitação permanente do servidor público de modo que seja gerado valor nos serviços prestados à sociedade (PAULA, 2005).



Figura 1 – Ilustração da trajetória da legislação em gestão de pessoas na administração pública federal, até o ano de 2008.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da legislação federal consultada.

A Figura 1 acima apresenta a evolução na gestão de pessoas no serviço público face às demandas sociais crescentes que impulsionam os governantes a regulamentar políticas de profissionalização, capacitação e desenvolvimento de seus recursos humanos. Como se observa pelo curso das normas, as políticas brasileiras de gestão de pessoas, sofrem influência de todos os modelos de administração.

Quando não havia modelo instituído legalmente, predominava o patrimonialismo. Após, são criados órgãos e legislações para profissionalização. Adiante, a primeira tentativa em tornar a administração pública eficiente, flexível e meritocrática, com o Decreto-lei n.º 200 de 1967 (PEREIRA, 1998). Já no modelo gerencial, a Lei n.º 8.112 de 1990 regulamenta o regime de trabalho dos recém-habilitados servidores públicos, pois até a Constituição Federal de 1988, o serviço público federal era composto por funcionários e empregados públicos.

Pois bem, de qualidades essencialmente burocráticas, por normatizar a gestão de recursos humanos na administração pública federal direta e autarquias, a Lei n.º 8.112 já apresenta muitos traços do modelo de administração gerencial, por estar estabelecendo uma política de recrutamento, seleção, desenvolvimento e manutenção de pessoas (MPOG, 2002).

A partir da década de 1990 (considerando o modelo Gerencial de

Administração Pública) é que são regulamentadas ações mais específicas de aprimoramento do servidor. Como marco importante tem-se a criação da Escola Nacional de Administração Pública, em substituição ao Centro de Formação do Servidor Público, por ter por missão a promoção de programas de capacitação de recursos humanos no serviço público (BRASIL, 1990). Mais legislações pertinentes são instituídas até a promulgação da PNDP em 2006 (na Administração Pública Societal).

3. A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Estado, para atingir eficiência e resultados satisfatórios, deve construir novas práticas de gestão, e habilitar os servidores para os objetivos institucionais. Assim, o servidor público deverá ser preparado para atender as demandas sempre crescentes, produzindo serviços, resultados e confiabilidade com relação às ações do setor público. Neste sentido, a capacitação é um instrumento estratégico para aumentar a capacidade do governo e proporcionar aos servidores o uso de novas tecnologias e práticas de gestão para obter transparência e eficiência em suas ações (AMARAL, 2006).

Na esfera da administração pública federal brasileira, o processo de capacitação de servidores é regulamentado pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), mediante a publicação do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e possui as seguintes finalidades:

- I – Melhoria da eficiência, e eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II – Desenvolvimento permanente do servidor público;
- III – Adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV – Divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V – Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Ao se estabelecer um vínculo entre as competências individuais a serem desenvolvidas pelos servidores e os objetivos e necessidades da instituição, serão envolvidos nesse processo, não só elementos relacionados ao próprio ambiente de trabalho, mas principalmente, os conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) dos servidores públicos. Esses três componentes são o alicerce da gestão por competências. Para esta formação multidimensional, o conhecimento seriam os conceitos e técnicas necessárias ao trabalho, a habilidade seria a transformação desse conhecimento em ação, e a atitude diz respeito à motivação do servidor para agir (BERGUE, 2010).

Ainda concernente aos CHA, os conhecimentos podem também ser considerados os saberes: estudos técnicos, de ensino regular, cursos profissionalizantes, especializações, entre outros. As habilidades tratam do “saber fazer”, as experiências e capacidades do indivíduo. E tão importante quanto, é o saber ser, ter os comportamentos harmonizáveis para atingir eficácia em relação

aos conhecimentos e habilidades adquiridas (RUZZARIN, 2002). Neste enfoque, o aperfeiçoamento de um indivíduo em uma instituição pública é reconhecido por sua capacidade de assumir e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade, possibilitando ao indivíduo agregar mais valor à organização (ZARIFIAN, 2001).

Portanto e para tanto, a PNDP possui três instrumentos: o Plano Anual de Capacitação, o relatório de execução desse Plano Anual e o sistema de gestão por competências. Assim, os gestores públicos devem planejar as suas ações de capacitação alinhadas aos objetivos estratégicos das organizações. Dando prosseguimento à PNDP, a gestão por competências efetiva o desenvolvimento dos servidores mediante instrumentos de aperfeiçoamento profissional. Por fim, o relatório de execução do Plano Anual possibilita a avaliação das ações de capacitação promovidas pelas instituições (BRASIL, 2006).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao propósito desse estudo, empregou-se a pesquisa do tipo exploratória, com abordagem qualitativa. Essa escolha se justifica pelo fato de a pesquisa qualitativa apresentar caráter exploratório, facilitando a verificação e análise do fenômeno, possibilitando maior conhecimento sobre o tema, e envolvendo a obtenção de dados descritivos sobre o contexto estudado (GODOY, 1995).

Como estratégia de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso pelo fato de esse ser frequentemente indicado para estudos organizacionais e para propiciar a compreensão de um fenômeno inserido em um contexto social. Satisfaz assim o presente trabalho, pautado na análise de uma política de gestão de pessoas no âmbito de uma instituição federal de ensino superior, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, considerando todo o contexto social e singular dessa organização pública.

Para a coleta de dados, reuniram-se os documentos oficiais Decreto n. 5707 de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) (BRASIL, 2006a) e a Resolução n. 73 de 5 de agosto de 2015, que regulamentou o Programa de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos no âmbito da UFMS (UFMS/CD, 2015).

Por conseguinte, realizou-se a interpretação dos documentos selecionados, identificando nas disposições do programa de capacitação da UFMS aspectos, propriedades e atributos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), ratificando-se assim a propositura desse instrumento legal de gestão por competências. Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise documental, que se caracteriza como uma ferramenta apropriada para interpretar e representar os dados coletados (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

5. CONTEXTUALIZAÇÃO DO LÓCUS DE PESQUISA: A UFMS

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) é uma instituição federal de ensino superior que teve a sua origem em 1962. Possui como missão estratégica desenvolver e socializar o conhecimento, promovendo a formação e o aperfeiçoamento do capital humano e como visão ser reconhecida por sua dinamicidade e qualidade na prestação de serviços educacionais, sociais e tecnológicos. Atualmente, a Universidade possui 3408 servidores efetivos em todos os seus campus e unidades, segundo a Divisão de Registro e Movimentação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFMS.

De acordo com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (UFMS/PDI, 2015) e a fim de atingir em níveis satisfatórios os pilares de excelência em gestão, a UFMS norteia seus programas, metas e ações nas linhas de uma política de recursos humanos associada às metas institucionais, promovendo e apoiando programas de permanente valorização, qualificação e capacitação do seu quadro de servidores docentes e técnicos administrativos em educação.

Suas políticas de recursos humanos são implementadas pela Progep – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho e estão focadas nos seguintes pontos: capacitação e aperfeiçoamento, avaliação de desempenho, dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e desenvolvimento de sistemas de gestão de recursos humanos e na assistência. No tocante às ações de capacitação e qualificação, a DIEC - Divisão de Educação Continuada, vinculada à Coordenadoria de desenvolvimento e Recrutamento da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal da UFMS é a Unidade responsável.

Para instituir essas políticas de recursos humanos, a UFMS regulamentou o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação, por meio da publicação da Resolução n° 73 de 5 de agosto de 2015, que tem como objetivo identificar as necessidades de capacitação e qualificação do servidor para o exercício de ações de gestão pública articulada com a função social da UFMS, adquirindo conhecimentos e habilidades para o seu desempenho e melhoria intelectual, educacional e da qualidade dos serviços (UFMS, 2015).

Cabe destacar, inclusive, que a regulamentação desse Programa foi uma necessidade provocada pela publicação do Decreto n° 5.825, de 29 de junho de 2006 (BRASIL, 20016b), que veio estabelecer as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação no âmbito federal. Esse Plano de Desenvolvimento rege que cada instituição federal de ensino contemple um programa de capacitação e aperfeiçoamento para seus servidores técnicos.

A Resolução n. 73 de 2015 informa que o Programa de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação compreende um conjunto de atividades educacionais, institucionalizadas ou não, que visa a capacitação, a qualificação, e o aperfeiçoamento do servidor para melhor desempenho de suas funções, diante das estratégias e objetivos da UFMS e aos anseios e demandas da sociedade (Art. 1°) e

tem como objetivo identificar as necessidades de capacitação e qualificação do servidor para o exercício de ações de gestão pública e de outras atividades de forma articulada com a função social da UFMS; proporcionar a aquisição de conhecimentos e habilidades para o seu desempenho e possibilitar a melhoria intelectual, educacional e da qualidade dos serviços, obedecendo as seguintes linhas de desenvolvimento (Art. 2º):

- I - Iniciação ao serviço público;
- II - Desenvolvimento profissional geral;
- III - Educação formal;
- IV - Capacitação para formação de gestores;
- V - Capacitação Inter ambientes; e
- VI - Capacitação específica.

A seguir, serão apresentados os resultados da análise dos preceitos do Programa de Capacitação da UFMS à luz da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, expondo os aspectos, propriedades e atributos coincidentes e o que não se verificou similaridade e congruência entre as legislações estudadas. Após, serão apresentadas as considerações finais.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para concretizar a análise da correspondência das legislações sobre capacitação [internas à UFMS e federal - PNDP], é apresentado abaixo um quadro sistemática em que são listadas, na primeira coluna, as diretrizes nacionais da PNDP e na segunda coluna os preceitos do programa de capacitação da UFMS. O intento é relacionar as palavras-chaves, ideias e propostas com mesmo escopo.

São transcritos os artigos da Resolução n. 73 de 2005 coincidentes com as diretrizes do Artigo 3º do Decreto n. 5.707 de 2006, itens que constam no Decreto e não constam no Programa e vice-versa. O enfoque nas 13 (treze) diretrizes do artigo 3º deu-se pelo fato de que esse dispõe das orientações básicas do processo de capacitação e desenvolvimento profissional nas instituições públicas, ou seja, são os elementos basilares de qualquer implantação de um programa de capacitação que atenda à PNDP.

Ademais, incluiu-se na análise, o parágrafo único do artigo 3º, pelo fato de que esse dispositivo prevê a possibilidade de oferta de cursos de capacitação, nos moldes do que é previsto no Decreto n. 5707 de 2006, por instituições federais de ensino, ou seja, a UFMS sendo uma instituição federal de ensino superior poderá utilizar-se dessa previsão legal para oferecer cursos de capacitação interna e para servidores de outras instituições públicas.

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - Diretrizes (art. 3º do Decreto n. 5.707 de 2006)	Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação da UFMS - Resolução CD 73/2015 (UFMS/CD, 2015)
I - <u>Incentivar</u> e <u>apoiar</u> o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais.	Art. 8º A Educação Formal visa ao desenvolvimento integral do servidor, mediante <u>apoio</u> e <u>incentivo</u> para a frequência do ensino em todos os níveis, da alfabetização à pós-graduação. Art. 45. Compete à Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoal, por intermédio da Unidade de Capacitação, desenvolver e promover mecanismos visando <u>apoiar</u> e <u>incentivar</u> o servidor a realizar cursos para elevação de seu nível de escolaridade, em especial, a Educação Formal.
II - Assegurar o <u>acesso</u> dos servidores a eventos de <u>capacitação interna</u> ou <u>externamente</u> ao seu local de trabalho.	Art. 11. O servidor será <u>prioritariamente</u> estimulado a <u>cursar</u> sua pós-graduação no <u>âmbito</u> desta IFE, <u>podendo</u> , a Instituição, de acordo com a disponibilidade financeira, custear os gastos com diárias e passagens daquele que necessitar se deslocar para <u>outros Campus</u> da UFMS, a fim de realizar seus estudos.
III - Promover a <u>capacitação gerencial</u> do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento.	Art. 16. A Capacitação para Formação de Gestores compreende o conjunto de atividades e ações que proporcionem a preparação e atualização do servidor para o <u>desempenho</u> de <u>funções</u> de <u>gestão</u> e <u>coordenação</u> . Parágrafo único. Serão oferecidos, regularmente, por meio da Unidade de Capacitação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho, cursos de <u>formação</u> de <u>gestores</u> aos servidores que exerçam funções de chefia, coordenação, direção e assessoramento.
IV - Incentivar e apoiar as iniciativas de <u>capacitação</u> promovidas pelas próprias instituições, mediante o <u>aproveitamento</u> de <u>habilidades</u> e <u>conhecimentos</u> de servidores de seu próprio quadro de pessoal.	Art. 7º A programação, execução e coordenação das atividades de Desenvolvimento Profissional Geral será de responsabilidade da Unidade de Capacitação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho, podendo contar com o apoio e a cooperação de outras unidades da Instituição. § 1º Para o desenvolvimento desta atividade será criado um <u>banco de talentos</u> dos servidores da UFMS, contendo os respectivos currículos. § 2º Havendo necessidade, poderão ser firmados convênios, acordos e ou parcerias com instrutores, entidades e instituições públicas e privadas.

<p>V - Estimular a participação do servidor em ações de <u>educação continuada</u>, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional.</p>	<p>Art. 5° O <u>Desenvolvimento Profissional Geral</u> compreende toda atividade de capacitação, aperfeiçoamento e qualificação, visando à melhoria da qualidade dos serviços prestados e da produtividade dentro do respectivo ambiente de trabalho, possibilitando o cumprimento dos objetivos institucionais e o desenvolvimento das potencialidades do servidor, por meio da conscientização sobre seu papel social e funcional.</p> <p>Art. 6° O <u>Desenvolvimento Profissional Geral</u> será formalizado e executado, priorizando e conciliando os objetivos estratégicos, gerencial e operacional de cada setor da Instituição, com as necessidades e interesses do servidor.</p>
<p>VI - Incentivar a inclusão das atividades de <u>capacitação</u> como <u>requisito</u> para a <u>promoção funcional</u> do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades.</p>	<p>Art. 44. Para cumprimento das metas institucionais, serão reconhecidos os cursos de capacitação realizados em outras instituições, públicas ou privadas, cuja demanda não foi atendida pela Unidade de Capacitação da Progep.</p> <p>§ 2° Serão <u>reconhecidos</u>, para <u>fins de progressão por capacitação</u>, os certificados de cursos de capacitação, extensão e estágio, oferecidos ou não pela Unidade de Capacitação da Progep, desde que observados o disposto no Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006, devendo seguir os seguintes critérios:</p> <p>I - participação do servidor como capacitando;</p> <p>II - frequência mínima de setenta e cinco por cento;</p> <p>III - rendimento satisfatório, obtido na avaliação por escrito, previsto no § 2° do art. 42, deste Programa; e IV - apresentação de certificação, nos moldes da legislação vigente, com a carga horária mínima exigida pelo cargo.</p>
<p>VII - Considerar o resultado das ações de <u>capacitação</u> e a <u>mensuração do desempenho</u> do servidor complementares entre si.</p>	<p>Art. 43. As <u>ações de capacitação</u> serão <u>avaliadas</u> sistematicamente pelos <u>servidores e ministrantes</u> dos cursos ou eventos realizados, devendo abordar os seguintes aspectos:</p> <p>I - Nível de contribuição para o desenvolvimento do trabalho;</p> <p>II - Nível de qualidade dos instrutores;</p> <p>III - conteúdo programático;</p> <p>IV - Carga horária; e</p> <p>V - Recursos utilizados.</p>
<p>VIII - Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos.</p>	<p>Não observado</p>

IX - Oferecer e garantir <u> cursos introdutórios ou de formação</u> , respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública.	Art. 3º A <u>Iniciação</u> ao Serviço Público é atividade obrigatória para todos os <u>servidores</u> que <u>ingressam</u> na Carreira Técnico Administrativos em Educação visa ao conhecimento da função do Estado, das especificidades do serviço público, da missão da Universidade e da conduta do servidor público e sua integração no ambiente institucional.
X - <u>Avaliar</u> permanentemente os <u>resultados</u> das ações de <u>capacitação</u> .	Art. 46 Parágrafo único. É de competência da Unidade de Capacitação elaborar e divulgar relatório mensal e semestral de execução dos cursos descritos no Programa Anual de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação, a fim de possibilitar o <u>controle</u> e a <u>avaliação</u> das ações de <u>capacitação</u> , mediante um conjunto de indicadores que possibilitem mensurar os resultados alcançados, e o direcionamento das ações futuras rumo aos objetivos e metas planejados.
XI - Elaborar o <u>plano anual de capacitação</u> da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas.	Art. 22. Fica sob a responsabilidade da Unidade de Capacitação da Progep a elaboração do <u>Programa Anual de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação</u> , que deverá ser aprovado pelo (a) Reitor (a), até o último trimestre do ano anterior à sua execução. Art. 23. No Programa Anual de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação estarão previstas as atividades a serem oferecidas, as áreas a serem contempladas e o orçamento.
XII - Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação.	Não observado
XIII - Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas <u>escolas de governo</u> , favorecendo a <u>articulação</u> entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.	Art. 25. As atividades de Qualificação poderão ser promovidas pela Unidade de Capacitação da Progep, em conjunto com as Pró-Reitorias de Ensino de Graduação e de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, podendo, para tanto, firmar <u>convênios, acordos e/ou parcerias</u> , preferencialmente, com <u>entidades e instituições públicas</u> que tenham como objetivo e finalidade o ensino formal e regular.
Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto.	Não observado

Quadro 1 – Correspondência entre o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação da UFMS e as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).

Fonte: Elaborada pelos autores (2016)

Conforme demonstrado no Quadro 1, das 13 (treze) diretrizes apresentadas no artigo 3º da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos

Técnicos Administrativos em Educação da UFMS contemplou 11 (onze), exprimindo seu compromisso com implantação da PNDP na regulamentação de suas ações de capacitação para seus servidores técnicos. No tocante ao parágrafo único do artigo 3º, apesar de a UFMS ser uma instituição federal de ensino, ainda não prevê a transferência de conhecimento para outras instituições públicas.

A Figura 2 abaixo apresenta um recurso gráfico denominado “nuvem de palavras”, com o objetivo de ilustrar os termos mais frequentes em ambas legislações (em âmbito federal, PNDP e âmbito local – Programa de Capacitação da UFMS), nessa ordem: a do lado esquerdo representa a PNDO e a do lado direito representa a do Programa da UFMS.

Facilita-se assim a visualização dos termos principais, tais como: “incentivar e apoiar” e “capacitação gerencial”. “avaliação de capacitação”, “desenvolvimento profissional geral”, entre outros. É possível afirmar que, no contexto estudado, as duas nuvens possuem expressões com sentido aproximado, semelhante e, em alguns casos, sinônimos. Isso reforça a verificação de que a UFMS observou as diretrizes da PNDP.



Figura 2 – Nuvem de palavras: PNDP e Programa de Capacitação da UFMS (respectivamente)
 Fonte: Elaborada pelos autores (2016)

Destaca-se que a PNDP (BRASIL, 2006a) possui como finalidades o desenvolvimento permanente do servidor público com a devida adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições. Nesse caso, se o Programa de Capacitação da UFMS está delineado com base nas diretrizes da PNDP, pode-se considerar que a capacitação, para a instituição estudada, é tida como um instrumento estratégico para aumentar a capacidade do governo e proporcionar aos servidores o uso de novas tecnologias e práticas de gestão para obter transparência e eficiência em suas ações (AMARAL, 2006).

As diretrizes “VIII - Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos” e “XII - Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação” não foram explicitamente regulamentadas (Quadro 1). Cabe ressaltar que essas duas diretrizes são significativas no gerenciamento de capacitação dos servidores, já que o servidor distribuído precisa ser qualificado em seu novo setor, por meio do desenvolvimento de novas competências setoriais.

A ampla divulgação das oportunidades de capacitação irá oportunizar ao servidor sua efetiva participação, de acordo com as suas necessidades institucionais e profissionais. Entretanto, não se pode afirmar que a UFMS não

possui ferramentas capazes de colocar em prática essas diretrizes. Em relação ao parágrafo único do artigo 3º do Decreto n. 5.707 de 2006, é importante observar o fato de que a UFMS não prevê em sua regulamentação a oferta de cursos de capacitação para outras instituições do setor público.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que o objetivo desse artigo foi identificar o alinhamento da legislação de capacitação de uma instituição federal de ensino superior às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, pode-se concluir que a instituição abarcou grande parte das orientações do PNDP, ao editar uma legislação de desenvolvimento profissional de seus servidores orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, visando ao alcance dos objetivos da instituição, uma vez que a PNDP possui essas intenções na gestão de pessoas da administração pública federal.

Pode-se dizer, inclusive, que foi um pouco além, ao prever os aspectos da avaliação das ações de capacitação, no artigo 43 da Resolução n. 73 de 2015. O seu artigo 14 também apresenta uma inovação em relação à PNDP por estabelecer que cada projeto de criação de curso de pós-graduação *lato sensu* ofereça dez por cento de suas vagas para a educação formal dos servidores de seu quadro funcional, incentivando a participação desses profissionais.

Confere-se, no entanto, que o Programa de Capacitação da UFMS não observou, de forma explícita, as diretrizes “VIII - Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos” e “XII - Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação”. Nesse sentido, sugere-se que a instituição edite sua Resolução contemplando essas duas diretrizes, não só por constarem na PNDP, mas também contribuir no gerenciamento de capacitação dos servidores.

Além disso, outras diretrizes poderão ser observadas no Programa, tais como exemplo: requerer, no processo de seleção dos servidores, os conhecimentos básicos para a aplicação de determinada tarefa de seu setor específico; identificar quais capacitações podem ser realizadas em grupos de estudos; realizar movimentação dos servidores a fim de oportunizar que todos conheçam os vários processos de trabalho da instituição; entre outros.

Portanto, depreende-se da análise que a UFMS possui um instrumento regulamentador das ações de capacitação capaz de colocar em prática a gestão por competências de seus servidores, tendo a oportunidade de atingir suas metas e objetivos de forma eficiente e com qualidade. Nesse diapasão, sugere-se para trabalhos futuros verificar se a UFMS tem efetivado sua gestão de capacitação à luz da gestão por competências, e quais os impactos dessas ações na qualidade da oferta dos serviços prestados à comunidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista de Serviço Público**, nº 57 (out/dez), p. 549-563. Brasília, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Livraria Martins Fontes: São Paulo, 2006.

BERGUE, S. T. 2010. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. - 3. ed - rev. e atual. - Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

BRASIL, **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm>. Acesso em: 15. jun. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 08 de mai. 2016.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, 35(2), p. 57-63, 1995.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. The core competence of the corporation. **Havard Business Review**, v.68, n.3, p.79-91, May-June 1990.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo**. Brasil 2010. OCDE, 2010. Disponível em: <<http://www.sourceocde.org/employment/9789264086098>>. Acesso em 09 jun. 2016.

PEREIRA, L. C. B. A nova política de recursos humanos. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, p. 167-279, 1998.

RUZZARIN, R., AMARAL, A.; SIMIONOVSKI, M.. **Gestão por competências: indo além da teoria**. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2002.

UFMS, UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho**. Disponível em: <<http://progep.sites.ufms.br>>. Acesso em 15. jun. 2016.

UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Resolução CD n.º 73, de 05 de agosto de 2015**. Programa de Capacitação, Aperfeiçoamento e Qualificação dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação da UFMS. Conselho Diretor (COC/RTR). BS n.º 6097, p. 04.

UFMS/PDI. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Campo Grande, 2015. 202 p.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.

ABSTRACT: The purpose of this article is to identify the alignment of the training legislation of a federal higher education institution with the guidelines of the National Policy for Personnel Development (PNDP). The relevance of this work lies in the fact that the PNDP is the legal instrument that standardizes the training strategies, and meeting it is an essential requirement for the management of people in public institutions. For that, we used exploratory and qualitative research, with the case study as a research strategy. The instrument of data collection was the collection of documents pertinent to the theme and the data treatment was given through content analysis. It was concluded that the institution covered a large part of the PNDP guidelines, promoting the management of capacity-building oriented to the development of the set of knowledge, skills and attitudes of the institutional staff.

KEYWORDS: Personnel Management, Management Skills, Training in Public Service, Federal Education Institution.

CAPÍTULO XIII

DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA UMA CONFIGURAÇÃO MAIS DEMOCRÁTICA

João André Nascimento Ribas

DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA UMA CONFIGURAÇÃO MAIS DEMOCRÁTICA

João André Nascimento Ribas

Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Curitiba – Paraná

RESUMO: As discussões sobre políticas públicas são recentes no Brasil, sendo que a sua ampla teoria envolve majoritariamente pesquisas de países desenvolvidos. E quando estudadas em nível nacional, deixam o debate sobre a formulação em segundo plano, frente ao destaque dado às suas efetividades. Contudo, é neste momento em que são decididas as áreas prioritárias de ação e como os problemas públicos serão tratados, pelos diversos grupos de interesse. Embora seja o governo o principal ator decisório, outros grupos sociais também interferem no desenho de políticas, principalmente grupos hegemônicos nacionais e internacionais detentores de capital. Por isso, visa-se, por uma revisão literária, evidenciar teorias sobre a configuração do desenho de políticas públicas para posteriormente apontar perspectivas de maior democratização deste processo. Conclui-se que são necessárias ações que visem à consolidação da democracia e um modelo nacional de participação popular a ser aplicado nas diversas áreas temáticas e em todos os entes federados, para retomada do desenvolvimento econômico-social juntamente do combate constante à corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, poder político, políticas públicas, sociedade civil.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente no Brasil, houve um *boom* de análise de políticas públicas nos anos de 1980, causado pelo deslocamento da agenda pública pela transição democrática, pelos obstáculos à consecução de políticas sociais e pela ideia de reforma do aparelho do Estado. Considerado como tema recente em se tratando de pesquisas nacionais, o estudo sobre políticas públicas no país é majoritariamente dependente de pesquisas da Europa e da América do Norte, sem grandes avanços sobre modelos e metodologias adaptadas à realidade da América Latina. Tanto que o país carece principalmente de um fortalecimento vertical sobre a disciplina, pois pesquisas concentram-se mais na área horizontal, ou seja, envolta de áreas temáticas ao invés de grupos de interesses, desvinculando as políticas públicas dos processos políticos.

A importância de se tratar sobre desenho de políticas públicas nas últimas décadas, com foco nos agentes decisores, surge frente à duas conjunturas: as novas visões de políticas pós-keynesianas, com as restrições de gastos e nível de intervenção do Estado nas políticas econômicas e sociais, no contexto da mundialização e globalização do capital; e a estruturação democrática dos países de democracia recente, como os da América Latina, que ainda não conseguiram

formar coalizões políticas capazes de promover a economia e a inclusão social, definindo uma constante que autores caracterizam como democracia híbrida, formada pelo paradoxo que envolve legitimidade jurídica com falta de legitimidade social.

Durante o século XX, foi estabelecido mundialmente uma divisão classificatória de países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento, onde os países mais pobres passaram a almejar o status de desenvolvidos, estabelecendo até mesmo cópias de seus projetos políticos e econômicos, que nem sempre lhes serviam. Tais projetos copiados trouxeram drásticos desequilíbrios aos subdesenvolvidos, como por exemplo, com a adoção de políticas neoliberais.

Enquanto que o Estado-Nação encara um momento de reconfiguração pressionada pelas políticas internacionais, advindas dos países economicamente majoritários e de suas corporações privadas, um dos motivos apontados para a má gestão interna a respeito de políticas econômicas e sociais é o insuficiente avanço da democracia, o qual condiciona os serviços do Estado aos interesses de grupos específicos de interesses. Por assim dizer, os cidadãos acabam por formar uma massa urbana politicamente desprovida da amplitude que envolve a tríade de seus direitos: civis, políticos e sociais.

O desenho de políticas públicas é dado por uma tríade relacional: Estado, mercado e sociedade civil, muito embora alguns atores englobem o mercado dentro desta. Por exemplo, órgãos empresariais buscam políticas públicas que promovam a iniciativa privada, mas tal iniciativa costuma favorecer mais a classe dominante do capital financeiro. Assim como também as políticas sociais buscadas por segmentos organizados da sociedade civil estariam sujeitas às limitações do Estado mínimo advindo das políticas neoliberais dos anos de 1990. Diferentes atores também interferem decisivamente na concentração de interesses materializados nas políticas públicas, em detrimento de políticas que visem a uma equidade e universalidade social maior com base em interesses mais amplos, com destaque ao poder de influência de canais midiáticos. Aponta-se, então, que a incorporação de políticas públicas nas agendas governamentais estaria atrelada à capacidade política e ao poder de pressão de grupos sociais, mas que nem todos estes possuem vozes ou são ouvidos.

Tomando como base que são pelas políticas públicas que os governos expressam as suas intenções e impactam em modificações da vida pública, a formulação daquelas perpassa pela etapa de como se dá a configuração da participação social. Sob tal perspectiva, esta configuração, além de impactar nos resultados econômicos e sociais do Estado nacional, também influencia o controle hegemônico externo exercido pelos países desenvolvidos e grandes corporações internacionais. Por isso, o estudo parte da tentativa de evidenciar teorias sobre a configuração do desenho de políticas públicas para posteriormente apontar perspectivas de maior democratização deste processo. Para isso, realizar-se-á uma revisão de literatura posteriormente a esta introdução para apontamentos de autores nacionais e internacionais que tratam da elaboração de políticas públicas e

da democracia no Brasil, a fim de contribuir com uma síntese crítica para futuros estudos aplicados.

2. O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO TEÓRICA

Diversos estudos a respeito de políticas públicas tentam apresentar uma definição conceitual mais próxima daquilo que poderia ser considerado como um consenso universal capaz de abraçar todas os seus fundamentos e técnicas. Para Souza (2006, p. 24), a conceituação do termo “políticas públicas” mais conhecida é a de Thomas Dye, que as define como, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” frente aos problemas políticos, na tentativa de promoção do bem comum dentro de uma sociedade. Mas além de Dye, ao analisar a ampla bibliografia produzida nos últimos anos, basicamente, são considerados os fundadores da teoria sobre políticas públicas: Harold Laswell, que introduziu o estudo de análise política; Robert Simon, o qual estudou a racionalidade limitada dos decisores; Charles Lindbom, que incorporou outras variáveis às políticas públicas, tal como as relações de poder; e David Easton, que definiu as políticas públicas como sistema de grupos de interesses (SOUZA, 2006).

Pode-se dizer que as políticas públicas interferem amplamente no contexto social e na solutiva de conflitos públicos, na medida em que priorizam determinadas demandas em detrimento de outras, impactando na realidade nacional e nas relações entre os Estados. Sob tal pressuposto, a análise das políticas públicas busca estudar as causas e consequências das políticas adotadas (KRAFT, FURLONG, 2010; DYE, 2011), dividida pelas áreas de *policy*, *politics* e *polity*. Em sentido lato sensu, *Policy* é a área que abrange os conteúdos das políticas públicas; *polity* é usado para denominar instituições políticas; e *politics* refere-se aos processos políticos (FREY, 2000). Assim, a análise política avalia a sua viabilidade sob critérios econômicos, administrativos, políticos e éticos para tentar dispor de serviços públicos da melhor maneira possível.

Mas Lobato (2006) descreve que apenas a análise de políticas públicas sobre os prismas de eficiência, eficácia e efetividade não são suficientes, pois as políticas incluem uma gama de relações de decisões entre Estado, sociedade civil e mercado, relacionamento o qual apresenta o *locus* da concretização das políticas. Principalmente considerando as características dos países da América Latina, estruturados por uma democracia não consolidada (exceto o Uruguai), cujas histórias refletem rupturas institucionais de regimes democráticos por autoritários no último século. Por isso, evidencia-se a necessidade de uma análise de políticas mais profunda sob as condicionantes das áreas de *polity* e de *politics*. Estes conceitos normalmente se aglutinam no processo de análise política, mas o assunto, dado o campo de pesquisa vasto e inovador, não se limita à dedução teórica, sendo exigidos estudos empíricos sobre cada campo político. Contudo, dadas as situações, o pesquisador pode vir a ser obrigado a considerar as dimensões *polity* e *politics* como independentes, otimizando um programa de ação

com base em estruturas políticas e relações de poder preexistentes.

Genericamente, o momento de formulação de políticas públicas pode ser aprendido sobre três matrizes teóricas, de acordo com Lobato (2006). Uma delas é a vertente pluralista, que tem como base o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses, cujas forças políticas determinam conquistas dentro da agenda política. Os pluralistas descreem na existência de um interesse geral, mas creditam ao governo o papel de conciliador de conflitos frente aos diversos grupos de interesses. Alguns autores, mesmo criticando a tese de determinação política exercida em torno dos grupos, não conseguiram romper com a teoria dos grupos. Entretanto, o pluralismo social é determinado como a forma de se manter o equilíbrio pela busca de bens públicos. Mas tal modelo não pode ser aplicado no Brasil, já que requer um sistema político democrático consolidado e plural.

A segunda vertente é denominada de neocorporativismo, a qual surge como crítica ao pluralismo, por este tornar as demandas excessivas diante dos limites de ordem econômica. Schmitter (1974, apud LOBATO, 2006) define corporativismo como “um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil”, esta notadamente formada por interesses de capital. Tal como o marxismo, terceira vertente, considera os conflitos de classes, mas diferente deste, acredita em uma manutenção pacífica e democrática pela institucionalização de grupos, como sindicatos, partidos e corporações. Na distinção entre corporativismo social e estatal de Schmitter, o Brasil encontra-se mais próximo do estatal devido às características ainda presentes dos períodos autoritários do século XX. A visão marxista avançou em relação ao tratamento dado à luta entre classes para questões de relacionamento entre Estado e sociedade. Entretanto, reconhecem que há diferença entre *status* dado pelo Estado para determinados grupos, refletindo interesses classistas determinantes para interferências em políticas.

Para O'Donnell (1976, apud LOBATO, 2006) o corporativismo não pode ser aplicado em países da América Latina, pois nestes houve o aprofundamento das diferenças estruturais, ao contrário da promoção da coesão e negação de classes, dado o regime burocrático-autoritário, que subordina a sociedade civil e institucionaliza interesses privados, o qual denominou de corporativismo bifronte. Outra persistência no Brasil é do clientelismo, além do fraco sistema partidário e de grupos pluralistas de interesses. Dada a inabilidade do Estado com demandas de formas diferenciadas no processo de transição democrática, mantendo praticamente inalteradas as elites políticas, as formas plurais se institucionalizaram na própria sociedade civil com a negação do Estado, o qual é o alvo principal de demandas. Na prática ainda, formam-se intermediações marginais ao Estado, mas não à política, como os movimentos sociais, na tentativa de superarem a exclusividade deste plano estatal em determinar as políticas públicas. Em síntese, essa forma de associação realizada no país não se encaixa no pluralismo, já que não há acesso ao governo das amplas camadas sociais, e tampouco o corporativismo, já que os conflitos são intensificados (LOBATO, 2006).

Enquanto que o relacionamento entre Estado e sociedade é determinado

pelas condições histórico-estruturais da formação social, o desenho de políticas é dada pela organização política e social vigente, além de aspectos econômicos, tecnológicos e culturais. Contudo, especialmente em Estados dominados por interesses privados como no Brasil, deve haver acesso de diferentes grupos ao aparelho estatal para representação de interesses. Este grau de interferência varia conforme abordagens. No pluralismo, predominante nos Estados Unidos, a delimitação entre público e privado é grande; já no corporativismo, presente nos Estados Unidos e em Estados de bem-estar consolidados, há a busca de dimensão associativa entre setores; e no marxismo, embora tenda a tornar absoluto o Estado, suas revisões apresentam limitações deste na conformação de políticas (LOBATO, 2006).

No Brasil, há uma cultura de planos e de controle, com base em almejar um futuro e controlar orçamento e alocação de recursos, diferentemente dos norte-americanos, que desconfiam da intervenção do Estado (OLIVEIRA, 2006). Visto assim, a cultura brasileira persiste com características do Estado desenvolvimentista dos anos 60 e 70, com a dependência do sistema produtivo privado das ações do Estado.

Vários setores interagem no desenho de políticas públicas, como o próprio Estado. Sob esta ótica, uma das maiores discussões é de se o as decisões públicas devem ser tomadas de cima para baixo (*top down*) ou de baixo para cima (*botton up*) (OLIVEIRA, 2006). Defensores do último modelo relatam que a população afetada pela política e os agentes do Estado mais próximos dela deveriam influenciar o processo. Já os contrários ao modelo, afirmam que a maioria destes atores não possuem uma visão do todo. Contudo, as políticas públicas envolvem uma série de pessoas influentes, grupos e até mesmo a mídia de massa, dentro do atual contexto posterior à redemocratização do país. Dentre os fatores determinantes para definição dos atores decisores, está a consolidação da democracia, já que esta possibilita observar como se dá a relação entre Estado e sociedade civil no acesso aos meios onde são tomadas as decisões públicas. Por isso, é preciso compreender como se dá a participação social e a cultura política no Brasil.

3. A CULTURA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista que a literatura sobre o tema de políticas públicas tem como uma de suas principais origens os estudos da conjuntura dos Estados Unidos, é importante observar os seus aspectos na tentativa de se delinear uma aproximação a respeito da realidade do Brasil. Nos Estados Unidos da América – EUA, a condução popular, conhecida como configuração da agenda de baixo para cima, é o modelo predominante na toma de decisão. Assim, a opinião pública apresenta-se como um gargalo a ser considerado, como ocorrido frente às tomadas de decisões posteriores ao terrorismo ocorrido no país em 2001 ou com relação à economia na

gestão de Barack Obama. Porém, a maioria dos norte-americanos acredita que os políticos não se interessam pelas suas opiniões, e que a política é feita em um processo de cima para baixo (Dye, 2011). Neste aspecto, o modelo elitista prescreve a centralização das decisões em líderes de negócios, finanças, comunicação e governo, ou seja, as mudanças políticas ocorrem conforme interesses de riqueza corporativista e pessoal.

O principal meio de informação nos EUA é a mídia televisiva, a qual está concentrada nas mãos de um pequeno número de pessoas. Tal mídia determina o que é e o que não é notícia, sendo que a desatenção dada por ela pode colocar questões ou personalidades na obscuridade (DYE, 2011). Assim, ao mesmo tempo em que realiza a sua automanutenção, perpetuando a condição de mídia concentrada nas mãos de uma pequena elite dominante da informação, mantém o *status quo* da vida pública sob a égide de seus interesses.

O próprio estudo das políticas públicas já contribui para maior capacitação dos cidadãos quanto a participação social, especialmente a local e a estadual, onde o alcance aos decisores políticos é maior. Nos EUA, a democracia é representativa, e embora seja considerada como um projeto inacabado, a participação social pode ser realizada de diversas maneiras, como através de referendos, iniciativa popular, participação em audiência, formação de grupos de interesses, etc. Assim, a sociedade pode vir a contribuir também no instante da avaliação de alternativas de políticas públicas existentes (KRAFT, 2010).

Como exposto, observam-se diversas características em comum entre a conjuntura política dos EUA com a do Brasil. Algumas características semelhantes de ambos os países podem ser de responsabilidade de seus sistemas presidencialistas, cujo presidente concentra a chefia de Estado e de governo. Porém, embora a opinião pública na pesquisa de Dye (2011) aponte certo descontentamento dos cidadãos, os EUA possuem uma democracia já consolidada, assente em uma cultura e participação social mais desenvolvida, envolvendo maior controle da sociedade civil sobre as decisões públicas.

O modelo de participação social no Brasil atualmente vigente tem seu berço no instante da redemocratização do país entre 1985 e 1998, com o movimento de Diretas-Já e o estabelecimento de uma Constituinte aberta às demandas dos movimentos sociais. Tais manifestações garantiram no texto constitucional a previsão de instituição de políticas públicas mais inclusivas e equitativas nas diversas áreas, como saúde, educação e assistência social, bem como, da ampliação democrática por meio de sistemas institucionalizados de participação social.

Com a implantação do modelo neoliberal advindo dos países desenvolvidos no momento de polarização da política brasileira dos anos 90 mais propensa às ideologias de direita, marcante nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, González (2011, p. 48) define modos de participação como:

Quando criados por governos identificados com a esquerda, com discursos sobre a democracia participativa e o poder popular. Quando por governos conservadores e neoliberais, sob o signo da racionalidade

A partir dos anos de 1990, as políticas públicas foram influenciadas pelo gerencialismo público, com aspectos de desregulamentação, privatização e reforma de sistema social. Em contrapartida, sob pressupostos Constitucionais, houve também tentativas de adoção de políticas mais participativas, como por meio dos Conselhos Gestores e do orçamento participativo, que ampliam as avaliações sobre novas institucionalidades. Em ambos os casos, está a concepção da existência de grupos de interesses que fazem reivindicações frente a outros grupos, como às próprias instituições governamentais, em uma arena política cujo equilíbrio dar-se-ia pelo poder político entre um grupo frente aos demais grupos de interesses. Mas na prática, as formas institucionalizadas de participação sofreram influências das ideologias neoliberais dos anos de 1990, recebendo a prerrogativa de fiscalização das políticas públicas já implementadas sob autoria dos governos.

A configuração de cima para baixo estabelecida também para os instrumentos institucionalizados de participação aponta sinais de mudanças quando são propostas as conferências nacionais pelo Partido dos Trabalhadores – PT, em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com a instituição das conferências nacionais, as mobilizações e as participações institucionalizadas passam a estruturar uma forma institucionalizada de participação altamente exitosa em temáticas como saúde, educação e assistência social, mas que também evidenciou os seus limites que se expressaram nas Jornadas de Junho/Julho de 2013 (AVRITZER, 2016), evidenciando a necessidade de se repensar sobre as formas de participação social no desenho das políticas públicas. Nobre (2013, apud AVRITZER, 2016, p. 27) considera as manifestações de junho de 2013 como indignação com o sistema político: “ao gritar e escrever não me representa, quem se manifesta não quer apenas que o sistema político mude o seu modo de funcionamento: pretende mudar o jeito como a representação política é exercida”.

Embora sofram críticas quanto ao abandono das possibilidades de cooperação entre governos e outras instituições e grupos sociais, as políticas públicas do Brasil continuam sendo formuladas no âmbito do governo. Apesar de parte da literatura apontar a redução do papel do governo pela globalização e do reconhecimento da participação de grupos de interesses e de movimentos sociais, a redução dos governos no processo de implementação de políticas públicas não está comprovada (SOUZA, 2006). Exceto em se tratando no sentido macroespaço, pois a busca de financiamentos externos e de inserção do país no mercado internacional obram-no a se submeter às políticas dos países hegemônicos. Por isso, o Estado possui relativa autonomia, pois sofre influências externas e também no microespaço, tal como observado nos modelos de ações dos governos no capítulo anterior.

Outro ponto em relação ao arcabouço governamental brasileiro é a o sistema de Estado federativo, caracterizado por autonomia municipal e estadual, que leva a uma variedade de arranjos institucionais nas Constituições Municipais, impactando em diversas experimentações democráticas. Embora tal autonomia

seja positiva em se tratando da ampliação de diferentes experiências democráticas, a União não foi capaz de consolidar nacionalmente um modelo para tal fim. Os partidos políticos seguem com ideologia política fragmentada, formando coalizões variadas em municípios, Estados e União, onde muitas vezes, o carisma de um candidato pesa mais que o programa de toda a coligação. As diversas emendas à Constituição de 1988 também demonstram as instabilidades que o país padece, com constantes rupturas na estrutura político-administrativa do país, que ainda é dominado pelos interesses das elites políticas e econômicas (FREY, 2000).

Os candidatos não experimentam contatos políticos com diferentes pontos de vistas, mantendo o *status quo* comunicativo que se restringe de forma intralite, levando à má interpretação da opinião pública (DYE, 2011). O Congresso é retratado como árbitro na relação entre Executivo e sociedade, mas, ocasionalmente, avança em suas prerrogativas na tentativa de expor as suas próprias agendas, como se estivesse disputando forças com o Poder Executivo a respeito das políticas públicas mais prioritárias.

Diante da ascensão do PT ao poder em 2003, a expectativa era de que fossem tomadas políticas de ideologias de esquerda. Mas o PT, embora tenha dado origem ao orçamento participativo, em governos municipais, e proposto a Política Nacional de Participação Social em 2013 (cuja qual foi derrubada na Câmara dos Deputados), quando alcançou o poder federal comportou-se como outros partidos, tomando decisões mais voltadas às ideologias de centro, sem abarcar em sua agenda a instituição de um modelo administrativo mais democrático.

Como mostrou a The Economist Intelligence Unit (2016) através do Democracy Index, na América Latina, embora haja melhorias, muitas democracias são frágeis, com pouca participação social e cultura política baixa, mantendo a pontuação média da região estagnada em relação à 2014. A falta de progresso desde 2006 é impressionante, dada a queda para o mesmo índice do começo da mensuração em 2015, de 6,37 (em uma escala de 0 a 10). A região sofre com a incapacidade de conciliar os avanços da democracia eleitoral com a eficácia política e cultura política. Em 2015, movimentos populares ganharam forças, em um ambiente de crime galopante, violência, tráfico de drogas e corrupção, expressando o descontentamento popular que não é apenas em relação aos políticos, mas ao sistema político como um todo. Os latino-americanos, que no passado toleravam baixo nível de democracia em troca de progresso econômico, passam por um período de economia estagnada ou em queda.

Na interpretação do índice, revela-se uma informação bastante curiosa: a sociedade tende a se conformar com sistemas autoritários se a questão econômica estiver em bom andamento. Isto reflete a dependência de avanços da democracia com o desenvolvimento econômico. Mas o que não ecoa na conscientização social é de que um desenvolvimento econômico que beneficie as amplas camadas sociais não será realidade enquanto estas não possuírem poder político no processo decisório público. Tal como experimentado durante o Regime Militar, em que o preço pelo crescimento econômico foi a concentração de renda e aumento da

dívida externa. Neste instante, enquanto os EUA e a Europa estavam preocupados com o desenvolvimento e os limites da democracia implantada, o Brasil e a América Latina como um todo lutava contra regimes autoritários e por conquista de instituições representativas (GONZÁLEZ, 2011).

Em tese, a formulação de políticas precisa envolver a coleta e interpretação de dados e de informações sobre causas e efeitos de problemas públicos, bem como, as opções para soluções. Assim, a sinergia entre distintos atores contribuiria para fomentar o debate sobre os temas, para posteriormente os representantes eleitos encaminharem a implementação das políticas adotadas. A participação social visaria não somente contribuir com as políticas públicas adotadas, mas também com a melhoria da democracia. Especialmente considerando os elementos que Avritzer (2016) considera como os impasses da democracia no Brasil: limites do presidencialismo de coalizão, combate à corrupção, as consequências da perda de status das classes médias, novo papel do Poder Judiciário na política e participação popular na política.

As dificuldades encontradas na inclusão social no desenho de políticas públicas vão além do estruturalismo das instituições políticas (*polity*); como visto, estão atreladas à consolidação da democracia no país, que interfere na forma como se configura o processo político (*politic*). Baquero (2011) apresenta uma perspectiva bastante enriquecedora a respeito da democracia na América Latina, região a qual, segundo o autor, enfrenta um paradoxo que envolve legitimidade jurídica com falta de legitimidade social. Os dados dos indicadores focados na mensuração da democracia apontam também a dificuldade de sua consolidação nos países latinos, especialmente em um momento de instabilidade econômica global, que impacta diretamente nos resultados democráticos globais.

Baquero (2011) relata ainda que, de toda sorte tenha havido o aumento do sistema democrático baseado na representatividade, a predominância da representação política continua monopolizada pelos partidos políticos, os quais buscam consumidores apoiadores do partido e não cidadãos mais críticos. Tal comportamento contribui com o individualismo que leva à fragmentação social e aos cidadãos a se preocuparem somente com a situação individual ou familiar. Daí reside o perigo da democracia em culminar na indiferença e ceticismo dos cidadãos em relação à política (HUNTINGTON, 1996, apud BAQUERO, 2011).

O Democracy Index evidenciou a falta de progresso da região latino-americana. Em 2015, movimentos populares ganharam forças, com foco reivindicatório principalmente focado na corrupção. Esta aparenta maior vinculação com a área de infraestrutura, como no caso de caixa dois e caixa três originários de acordos políticos com empresas em processos licitatórios de grandes obras. Tal área apresenta ausência de um maior controle social (AVRITZER, 2016), evidenciando uma relação direta entre aumento de corrupção com a ausência do controle popular. No mesmo índice, o Brasil ficou na posição nº 51, com baixa pontuação em participação social (ou política) (5.56) e cultura política (3.75).

Com relação à participação social, o modelo institucional democrático desenvolvido no Brasil foi o de democracia representativa, passível de contestação

com relação ao distanciamento entre eleitores e eleitos, sobrepondo o desenvolvimento do modelo de democracia participativa assente nos anos de 1960 (GONZALEZ, 2011). As experiências principais no país são dadas pelo desenvolvimento dos conselhos gestores de políticas públicas, com raízes em experiências na área de saúde antecedentes à Constituição Federativa de 1988, e pelo orçamento participativo, experiência a qual se ampliou para outros países, como Chile e Portugal.

Na dicotomia entre o enfoque no institucionalismo de Huntington e na abordagem culturalista de Almond (A corrente institucionalista prescreve o desenvolvimento da institucionalização antes da participação; ao contrário da culturalista, a qual observa a estabilidade da democracia por meio do desenvolvimento de orientações participativas (BAQUERO, 2011), percebe-se que ambas convergem para a constatação sobre a importância da estabilidade democrática. Mas no Brasil, não houve a revitalização da sociedade civil no momento da restauração da democracia, bem como, no caso da América Latina em geral, houve um descompasso entre evolução de regulamentos e suas institucionalizações culturais, caracterizando uma cultura política híbrida, notadamente marcada no Brasil como resultante de desenhos políticos de antigos governos.

4. APONTAMENTOS FINAIS: PERSPECTIVAS SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DE DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diante dos modelos de ação definidos por Dye (2011) o que se percebe na realidade brasileira são características fragmentadas de cada um, conforme a diversidade dos atores envolvidos e da oportunidade política. Porém, existem aspectos de diferenciação do planejamento de políticas públicas nos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos. Oliveira (2006) relata por primeiro os aspectos institucionais e políticos, dado que muitos países tiveram longos períodos de ditadura e/ou possuem sociedades fortes e Estados fracos. Os 20 anos de democracia no Brasil ainda não foram capazes de estabelecer um sistema político-institucional efetivo no planejamento. Por segundo, tem-se a capacidade financeira, onde no Brasil, boa parte da arrecadação está voltada para pagamento de dívida, folha salarial e previdência, limitando a capacidade de planejamento de políticas públicas. Terceiro, há a falta de capacidade técnica. Embora muitos países tenham avançado neste quesito, ainda falta articulação entre as organizações envolvidas e interação entre Estado, sociedade civil e setor privado.

A relação entre Estado e sociedade dá-se de diferentes formas no Brasil, como consequência do processo de acumulação que requereu a intervenção constante do Estado com ausência de sistemas representativos legítimos, com exclusão de setores sociais da política e cooptação sobre setores populares. Confirma-se que tanto os modelos de formulação de políticas do pluralismo quanto do corporativismo não são plenamente aplicados em nossa realidade. Ao mesmo

tempo, alguns debates políticos que insistem nas diferenciações entre esquerda e direita no poder, sendo que a tendência quando empossados é de assunção de caráter central, defendem ou rejeitam o maior controle por parte do Estado proposto pelo modelo do marxismo.

Outro ponto é de que a sociedade civil tem observado o Estado, materializado nos governos, como parte do problema e não como a solução, levando-a a desacreditar que os membros do governo e os partidos políticos representam os seus interesses. Os preconceitos raciais e étnicos continuam presentes, perpetuando e agravando as divisões entre cidadãos, em uma democracia que defende ideias de igualdade, mas com tratamento político injustamente desigual.

O processo de análise de política avalia a viabilidade das políticas públicas sob critérios econômicos, administrativos, políticos e éticos para tentar agregar serviços públicos da melhor maneira possível. Sevem de contrapeso às escolhas políticas baseadas em ideologias partidárias ou interesses privados pela pressão de grupos de interesses e do eleitorado que utilizam a análise de política como reforço de argumentos. Políticas públicas precisam angariar apoio e engajamento cívico para servir a democracia, pois elas podem também afetar o grau de voluntariado cívico para solução de problemas.

No contexto de relações apresentadas, as políticas sociais ficam fragilizadas por serem consideradas como responsáveis por déficit de Estado ao invés de estratégia de desenvolvimento. No Brasil, a incorporação das políticas sociais foi feita de forma alienada, não possibilitando a sociedade absorvê-los como um plano societário ou ético-político como ato de cidadania. Por isso, as políticas sociais precisam ser assimiladas pela sociedade de forma a buscar junto ao Estado as suas implementações, de forma a ampliar a solidariedade social (LOBATO, 2006).

Uma democracia consistente também requer a participação direta do cidadão, como por meio de fóruns e conferências, para enfrentamento de problemas políticos que o afeta. Mas, como alerta Avritzer (2016), “É preciso ter em mente que sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo”, evidenciando o uso da racionalidade de ação do governo. Os problemas estão focados em determinados contextos, dos quais surgem participantes interessados. Como por exemplo, tem-se a política da água e do descarte de resíduos tóxicos, onde a participação dos interessados, como ambientalistas e moradores próximos de regiões afetadas por tais atividades, precisa ter respaldo.

Evidencia-se assim a importância da consolidação da democracia pelo processo tanto institucional quanto cultural, diante das consequências negativas da globalização e dos desequilíbrios herdados. Tal democracia aborda não apenas a vontade da maioria, mas também, o respeito e inclusão das minorias, tal como previsto pela Constituição Federal de 1988. Para isso, a consolidação da democracia deve estar casada com uma reforma política que repasse maior poder político à sociedade civil em relação as decisões públicas. Embora esta reforma

seja considerada como dependente da recuperação do sistema econômico nacional, precisa acontecer concomitantemente, para que os erros passados não sejam reforçados, como a concentração de renda ou maior dependência de outros países. A sociedade precisa ser fortalecida politicamente para assumir responsabilidades em relação às políticas públicas formuladas, participar da construção do Estado e responsabilizar-se conjuntamente por suas consequências.

Fernández (2010) afirma que os cidadãos deixaram de confiar nas formas tradicionais de participação social demandando uma relação mais direta com a gestão pública. Assim, partindo de um estudo sobre experiências internacionais de participação, aponta que o informe do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (2001, apud FERNÁNDEZ, 2010, p. 23) destaca a importância dos seguintes pontos: “a) novos instrumentos que vinculem a participação a processos de tomada de decisões; b) instrumentos que implementem formas mais flexíveis de participação; e c) instrumentos que incluam a população não organizada”.

A situação apresentada sobre os limites da democratização das decisões a respeito das políticas públicas leva à redução de laços sociais e de expectativas da sociedade civil quanto à função do Estado, o qual, por sua vez, tem falhado em apresentar soluções para os problemas de caráter material, como a saúde e a educação. Assim, cresce um mal-estar social entre os cidadãos, que não se sentem amparados pelas políticas públicas, capaz de colocar em risco não apenas as expectativas de avanços de coesão social, mas as conquistas advindas de um longo processo de tentativa de consolidação da democracia no Brasil. Por isso, enquanto não houver a ampliação da democracia no instante do desenho de políticas públicas, estas continuarão a representar interesses restritos, causando o conservadorismo do sistema político e maior descrença do sociedade civil em relação ao papel do seu Estado.

Algumas mudanças recentes na cultura política brasileira foram apresentadas pelo engajamento da sociedade civil em mobilizações sociais advindas de iniciativas virtuais, exponenciais com a ascensão das redes sociais. Tais mobilizações, em conjunto com movimentos sociais, apresentam perspectivas para uma maior coesão social. Esta coesão pode ser vista como um meio para retomada do desenvolvimento econômico e social alicerçada na consolidação da democracia. Mas não são suficientes. De acordo com o relatório do Democracy Index, a participação social também possui um resultado baixo no país, a qual pode ser explicada pela falta de interesse de cidadãos em participar da vida pública, mas principalmente, pela falta de iniciativa do Estado em estabelecer maior abertura para a democracia direta e consolidação de suas decisões, dada que a democracia representativa convém muito mais aos interesses particulares de partidos políticos.

Efetivamente, houve uma considerável ampliação da participação social nos governos de Lula e de Dilma Rousseff, sua sucessora do mesmo partido, com destaque às conferências nacionais realizadas a partir de 2003, as quais unificaram as mobilizações sociais e as formas institucionalizadas de participação nos debates sobre políticas públicas. Entretanto, as vozes que ecoaram nas ruas entre 2013 e 2015 comprovaram que o espaço de participação adotado ou seria

ineficiente ou não seria mais suficiente para abraçar as demandas sociais em uma discussão sobre as prioridades nacionais.

Os problemas advindos dos últimos anos de experiências de ampliação de forma democráticas de elaboração de políticas públicas concentram-se na propensão à maior participação social em determinadas áreas, historicamente demandadas, como nas políticas sociais, ao passo que outras áreas, como a infraestrutura e a política externa, não sofrem pressões para que haja maior controle social. Avritzer (2016) realizou um estudo sobre as mobilizações sociais ocorridas entre 2013 e 2015 e relata que há um conjunto de áreas de políticas públicas pouco representadas sob a metodologia de participação social, como a de infraestrutura, mobilidade urbana e transporte, fato que acirra um conflito entre sociedade, mercado e governo. Assim, como comprovado nos últimos anos, o longo período sem o controle social em determinadas áreas, de muito antes da redemocratização do país, acarretou em diversos casos de corrupção e de submissão do país às políticas internacionais sem que as vozes da sociedade fossem ouvidas.

Ao mesmo tempo, a falta de incentivo ao desenvolvimento da cultura política, como incentivos aos elementos de confiança interpessoal e associativismo civil, e as experiências de participação descentralizadas, sem um trato racional à nível nacional, levam a urgência atual de se instituir um redesenho da participação social atrelado à uma reforma política que aborde o papel do cidadão sobre o processo de decisão das políticas públicas. Por isso, conclui-se que no Brasil, dada a dependência do setor privado e da sociedade civil de iniciativas estatais, o fortalecimento da cultura política está atrelado ao aprimoramento institucional de espaços que ampliem a participação e a emancipação social dos diversos grupos de interesses. As mobilizações são meios eficazes de influência sobre políticas públicas, pois são capazes de apresentar as insatisfações de grupos sociais para os seus representantes políticos, como em relação às revoltas apresentadas nas ruas contra a corrupção entre 2013 e 2015. Mas somente a institucionalização da participação, primordial para a estabilidade social dos estados modernos, permite almejar formas de se deliberar efetivamente a respeito de políticas públicas que atendam a sociedade civil.

Por assim dizer, a União deve garantir hegemonicamente o vínculo da participação, democratizando as decisões sobre desenhos de políticas públicas dentro do Estado, incentivando o desenvolvimento de uma governança mais democrática. O que se precisa derrubar, é o particularismo e privatismo do processo de desenho de políticas públicas, o qual comumente dá ouvidos apenas àqueles atores detentores do capital que buscam a manutenção do status quo. As experiências institucionalizadas advindas desde os anos de 1990, como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos e as conferências nacionais possuem papéis primordiais para o desenho da agenda política, mas ainda se faz primordial a consolidação da participação social como instrumento de governo para todos os entes federativos, como uma espécie de consolidação das diversas experiências municipais e estaduais dos últimos 30

anos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAQUERO, Marcello (a). A cultura política na agenda da democratização na América Latina. In BAQUERO, M. (Org). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In SILVA, E. M.; CUNHA, E. S. M. (Orgs). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010 (Coleção Pensando a Democracia Participativa, v. 2).

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In BAQUERO, M. (Org). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Henrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: Coletânea** - Volume 1, 2006. p. 289-313.

OLIVEIRA, José A. P de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2015: democracy in an age of anxiety**. The Economist Intelligence unit: 2016. Disponível em: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015. Acesso em 18 set. 2016.

CAPÍTULO XIV

ENTRAVES À INSERÇÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) POR MEIO DO MERCADO INSTITUCIONAL LOCAL

**Jamila El Tugoz
Loreni Teresinha Brandalise
Edison Luiz Leismann**

ENTRAVES À INSERÇÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) POR MEIO DO MERCADO INSTITUCIONAL LOCAL

Jamila El Tugoz

Universidade Paranaense – Unipar

Toledo – Paraná

Loreni Teresinha Brandalise

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste

Cascavel - Paraná

Edison Luiz Leismann

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste

Cascavel – Paraná

RESUMO: O Brasil tem desenvolvido políticas de Estado voltadas à busca do crescimento e qualificação da agricultura familiar, dentre elas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual ainda enfrenta diversos desafios. Neste contexto, este artigo teve o objetivo de analisar os entraves à inserção do agricultor familiar no PNAE, por meio do acesso ao mercado institucional em nível local. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, junto a representantes de seis cooperativas de agricultores familiares, responsáveis pelo fornecimento de produtos da merenda escolar às instituições de ensino estaduais pertencentes ao Núcleo Regional de Educação de Toledo. Apresentou-se uma análise qualitativa e quantitativa, que permitiu avaliar a efetividade das cooperativas no desenvolvimento da agricultura familiar local. O estudo evidenciou a necessidade de garantir ao agricultor a regionalização de preços no PNAE para motivar sua participação no programa, tanto pela produção tradicional de alimentos, quanto pela produção orgânica. De maneira geral, conclui-se ser imprescindível a continuidade e ampliação do PNAE, no entanto, faz-se necessário que as questões que norteiam a negociação entre Governo e agricultor sejam discutidas e reavaliadas, buscando medidas que possibilitem progredir para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar local.

PALAVRAS-CHAVE: PNAE, agricultura familiar, desenvolvimento sustentável.

1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU, 2013) destacou a importância das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, e, em suas publicações, evidenciaram o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como “uma das maiores iniciativas de compra institucional de alimentos do mundo”, pois garante renda aos agricultores familiares, sendo visto como modelo de programa a ser seguido por países em desenvolvimento.

Ressalta-se que o PNAE abriu um novo mercado de comercialização para os produtos da agricultura familiar, uma vez que em seu teor determina que no mínimo 30% dos recursos financeiros do programa sejam destinados à aquisição

de alimentos advindos da agricultura familiar local.

Além disso, destaca-se a importância do Programa no desenvolvimento e promoção da sustentabilidade, pois estimula a produção de alimentos orgânicos, visto que há um acréscimo de 30% no preço pago a um produto convencional.

A partir disso, a questão que orientou este estudo foi: Quais são os entraves à execução de forma eficaz na inserção do agricultor familiar (AF) do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) por meio do acesso ao mercado institucional em nível local?

Para responder esta questão, este artigo tem como objetivo analisar os entraves à inserção do agricultor familiar (AF) no programa nacional de alimentação escolar (PNAE) por meio do acesso ao mercado institucional em nível local.

Este estudo se justifica considerando o reconhecimento do valor da agricultura familiar no Cenário Mundial com destaque para a participação no combate à fome e a pobreza, tanto que a ONU decretou o ano de 2014 como sendo o 'Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF)'. Salomón Salcedo, oficial de políticas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), defende que incentivar a agricultura familiar contribui para a redução de pobreza e incentiva a permanência de agricultores no seu meio, assim como, aumenta a segurança nacional do país, uma vez que são os produtores familiares responsáveis pela produção de maior parte da alimentação básica.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o setor teve um crescimento de 52% em apenas dez anos, representando 33% do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário e 74% da mão de obra empregada no campo e representando 84% dos estabelecimentos rurais do país. Por isso, torna-se tão importante a adoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil, tanto a nível nacional como regional. Neste sentido, o Paraná se destaca tanto na aquisição de gêneros da agricultura familiar na alimentação escolar, como também prioriza e incentiva o sistema de produção orgânica.

A Agricultura Familiar (AF) aliada a uma produção orgânica tem papel fundamental para a sociedade como um todo, nos mais diversos aspectos, daí a relevância deste tema e da proposta de dimensionar os resultados obtidos por meio do programa nacional de alimentação escolar, que estimula a promoção desta atividade.

O estudo se organiza em seções que apresentam um breve referencial teórico associado às políticas públicas, com enfoque no PNAE, ao desenvolvimento sustentável, a produção orgânica, o cooperativismo agrícola e a agricultura familiar. Na sequência, apresentam-se os procedimentos metodológicos realizados, seguidos da análise dos dados e resultados obtidos pela pesquisa, culminando com as considerações finais em relação ao estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Agricultura familiar no Brasil

A agricultura familiar representa papel importante para o desenvolvimento e crescimento do país. O setor apresenta-se em crescente expansão movimentando a economia e contribuindo diretamente para o desenvolvimento econômico, por meio da criação de empregos e diminuição do êxodo rural, a partir da geração e distribuição de renda (DAMASCENO; KHAN; LIMA, 2011).

A lei nº 11.326/2006 instituiu a definição de agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural, possua área inferior a 4 módulos fiscais, utilize mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Neste contexto, também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores (BRASIL, 2006).

Destarte, o incentivo à agricultura familiar por meio de políticas públicas, que contribuam para a segurança alimentar, assim como, pela utilização de mão de obra rural, é de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável do setor (TEODORO *et al.*, 2005). Nesta conjuntura, a partir dos anos 90 verifica-se o aumento do interesse do Governo por esta categoria, em que políticas públicas favoráveis são criadas, com enfoque no equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, visando à sustentabilidade rural (WANDERLEY, 2001).

Para Abramovay (1992), é imprescindível que a agricultura familiar esteja integrada em um ambiente favorável e tenha o apoio do estado, contribuindo para o desenvolvimento rural, através do fornecimento de alimentos de boa qualidade, que atuam diretamente para a segurança alimentar da sociedade.

Dentre os alimentos considerados de boa qualidade, destacam-se os alimentos orgânicos, ou seja, aqueles produzidos sem agrotóxicos e com pouco ou nenhum fertilizante, de modo a proteger o meio ambiente e a saúde humana.

2.2 Produção de alimentos orgânicos

A agricultura orgânica ou produto orgânico atua como um nicho de mercado contribuindo diretamente para o aumento de renda e o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares.

Segundo a Lei 10.831, de 23 de dezembro de 2003, considera-se produto da agricultura orgânica ou produto orgânico, seja ele *in natura* ou processado, aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuário ou oriundo de processo extrativista sustentável e não prejudicial ao ecossistema (BRASIL, 2003).

Neste sentido, Schneider (2009, p.44) traz que o que se percebe é a revalorização da agricultura, reconhecendo a importância em “compreender os aspectos econômicos que caracterizam a crescente dominação da agricultura pelo setor agroindustrial”, no qual o Estado deve estar presente na regulação e controle

dessas relações.

Neste contexto, a alimentação escolar vivenciou um grande salto na qualidade, em virtude de a Secretaria do Estado da Educação do Paraná priorizar e incentivar a compra de produtos orgânicos, pagando 30% a mais pelo mesmo item em relação ao produto convencional. Políticas públicas como essa estão levando os produtores a investirem na mudança da cultura convencional para a orgânica, o que representa a oportunidade de alcance de um desenvolvimento sustentável, a partir da construção de uma nova racionalidade na exploração dos recursos naturais locais (ANA, 2014).

Segundo Stobbelaar *et al.* (2007), compreender as atitudes dos adolescentes em relação a alimentos orgânicos, considerando que estes são os consumidores de amanhã, podem criar oportunidades para alcançar metas políticas destinadas a aumentar o consumo desses produtos.

2.3 Políticas públicas

Ações para o reconhecimento e promoção da agricultura familiar devem ser apreciadas como políticas públicas estratégicas, determinantes para o desenvolvimento integrado e sustentável. (SACHS, 2004).

Incentivos com visão orientada para a organização da produção, transformação e comercialização dos produtos, leva ao desenvolvimento da propriedade rural familiar de forma sustentável, pondera Nazzari (2007).

Para Damasceno, Khan e Lima (2011), incentivos do governo, através de políticas públicas que promovam o fortalecimento e o desenvolvimento sustentável da agricultura, visam a redução de desigualdades sociais e a melhoria do bem estar das famílias do meio rural, através do estímulo à produção, atuando diretamente no combate à fome e gerando emprego e renda.

Com o intuito de contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, no Brasil, foram criadas Políticas Públicas, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros. Sendo que em 2009, por meio do PNAE, foi instituída a Lei nº. 11.947/2009 visando o fortalecimento da agricultura familiar, a qual estabelece que pelo menos 30 % dos gêneros alimentícios fornecidos nas escolas públicas sejam adquiridos da agricultura familiar, priorizando-se os alimentos orgânicos (BRASIL, 2009). Para tanto, é dispensado o processo licitatório e as compras são realizadas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

É através do PNAE que a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) promove de forma segura e rentável a comercialização de 84 tipos de alimentos, os quais farão parte da merenda nas escolas estaduais de 399 municípios do Estado, alimentos estes produzidos sem agrotóxicos por agricultores familiares.

Contudo, observa-se que para participar do referido programa, é obrigatório

que os agricultores familiares, sejam organizados e constituídos em grupos formais – cooperativas ou associações, detentores de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP Jurídica) conforme a Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e enquadrados no PRONAF.

O estímulo à formação de grupos formais também é citado por Chiarello (2006, p. 23) ao inferir que o cooperativismo passou a ser incluído “na pauta da política agrícola nacional como forma de defender a produção em pequena propriedade, estimulando a policultura e o desenvolvimento do mercado interno”.

O pequeno agricultor é beneficiado pelo cooperativismo, pois ao se organizar em um grupo maior se fortalece, adquirindo maior poder de negociação das condições de contratos e preços para insumos, e aumentando a capacidade de compartilhar recursos. Além disso, por meio das cooperativas, o agricultor garante um melhor posicionamento no mercado e o direito à terra (SOBER, 2013).

2.5 Desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento Sustentável, na concepção de Romeiro (2012, p.65), é “ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado)”.

O Desenvolvimento Sustentável também pode ser concretizado através de políticas de compra do Estado, uma vez que para se enquadrar nos critérios das compras verdes ou compras de fomento, os produtores tem que adequar as formas de produção ou as características de produção. Tais fatores tende a influenciar o mercado por meio da vantagem comparativa, de forma que um produto ou serviço, ou ainda, um tipo de produtor ou prestador de serviço, possa ser alterado por não estar adequado aos conceitos de sustentabilidade (JESUS; SALA, 2013).

Na implementação de políticas públicas voltadas à alimentação escolar, o desenvolvimento sustentável deve estar voltada para a produção de alimentos saudáveis. Além disso, precisam garantir ao produtor renda suficiente para reprodução social justa, contribuindo para a permanência da família no campo com qualidade de vida, que propaguem os saberes locais e mantenham sua própria identidade, promovam os processos participativos e democráticos e garantam à geração atual e às futuras, o respeito consigo e com a natureza (SCHNEIDER, 2003, citado por OLALDE, 2012).

3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, que teve por objetivo identificar os entraves à inserção do agricultor familiar PNAE por meio do acesso ao mercado institucional em nível local. A coleta de dados se deu por meio de aplicação de um questionário com perguntas abertas junto a representantes de 6 Cooperativas de agricultores familiares, as quais são responsáveis pelo

fornecimento de produtos da merenda escolar às instituições de ensino estaduais pertencentes ao Núcleo Regional de Educação de Toledo - PR. A pesquisa realizou-se em março de 2015.

Por fim, apresentou-se uma análise qualitativa e quantitativa das informações obtidas nas entrevistas, que permitiu avaliar a efetividade das cooperativas, no desenvolvimento da agricultura familiar local, gerando emprego e renda e exercendo importante papel enquanto instrumento de sustentabilidade nas suas diferentes dimensões.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir do olhar dos representantes das Cooperativas e Associações de produtores da Agricultura Familiar que participam da chamada pública para fornecimento da merenda escolar nas escolas públicas estaduais no Núcleo Regional de Educação de Toledo, buscou-se analisar a contribuição do Programa para o desenvolvimento da Agricultura Familiar Sustentável, bem como fornecer propostas para melhorar a sua efetivação.

O instrumento de pesquisa foi aplicado aos representantes das 6 Cooperativas e Associações que abastecem as escolas públicas estaduais do Núcleo Regional de Educação de Toledo, atendendo à chamada pública do PNAE, mostradas na Tabela 1. Na Figura 1 são mostrados os representantes das mesmas.

Cooperativa/Associação	Propriedade do capital	Localização
Associação Municipal da Agricultura Familiar e Orgânica 1º de Março (AAFO)	Nacional	São José das Palmeiras
Cooperativa de Agricultores Familiares de Toledo (COFATOL)	Nacional	Toledo
Associação Diamantense da Agricultura Familiar (ADAF)	Nacional	Diamante d'Oeste
Cooperativa Agrofamiliar Solidárias dos Apicultores da Costa Oeste do Paraná	Nacional	Santa Helena
Cooperativa Agroecológica e da Indústria Familiar (COPERFAM)	Nacional	Marechal Cândido Rondon
Associação de Produtores Orgânicos e Naturais de Guaíra	Nacional	Guaíra

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Tabela 1 - Cooperativas que assinaram contrato com o Núcleo Regional de Educação

As informações coletadas junto aos representantes das Cooperativas e Associações permitiram caracterizar a relação dos agricultores familiares associados no fornecimento do alimento para a merenda escolar, por meio do PNAE, diagnosticando os fatores que estimulam, desmotivam ou criam entraves à sua participação no Programa.

O início da participação das cooperativas no PNAE está diretamente relacionado à vigência da Lei nº 11.947/2009, uma vez que esta determina que

30% dos gêneros alimentícios fornecidos nas escolas públicas advenham da agricultura familiar, priorizando-se os alimentos orgânicos.

No dia 20 de março de 2015, compareceram no Núcleo Regional de Educação de Toledo-NRE, os presidentes e representantes das Associações e Cooperativas de Agricultores Familiares para assinarem mais de dois milhões de reais em contratos para o fornecimento de gêneros alimentícios para atendimento ao Programa Estadual de Alimentação Escolar. Estiveram presente, no ato, o chefe do NRE, , Diretores de Escolas e autoridades políticas municipais e estaduais.



Fonte: NRE Toledo (2015)

Figura 1 – Representantes das seis Cooperativas e do NRE-Toledo (2015).

Sobre o processo de organização dos cooperados para entrada no PNAE, os representantes das AAFO, da ADAF e da APONG afirmaram que, por já ofertarem produtos para a merenda escolar nos municípios por meio do Programa Nacional de Alimentos (PAA), sentiram facilidade em participar da chamada pública para o PNAE. Para o representante da COOFAMEL o processo foi tranquilo, enquanto que para o presidente da COFATOL, o processo foi complexo devido à burocracia e exigências para participação. O representante da COPERFAM observou que no início foi difícil, mas que tiveram auxílio de um técnico da Itaipu para o desenvolvimento do projeto para participação da chamada pública.

Assim, verificou-se que não há relação entre a facilidade ou dificuldade das cooperativas em participarem da chamada pública e o percentual de participação no volume total de vendas ao Programa. Observou-se que as cooperativas que indicaram ter tido facilidade com o processo da chamada pública, não possuem, em termos percentuais, a maior participação de seus associados no PNAE. Isso sugere que sejam analisadas outras especificidades de cada localidade, como a demanda e oferta de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, para entender as razões da pouca participação dos associados no Programa, apesar da facilidade.

Em relação à média de quanto representa na produção de cada agricultor o

que é fornecido para o PNAE, os representantes calculam que seja em torno de 71% a 90%, somente o representante da Associação Diamantense da Agricultura Familiar (ADAF), afirmou que representa acima de 90% da produção daqueles associados, enquanto que o representante da Cooperativa Agroecológica e Indústria Familiar (COPERFAM), indicou que representa entre 31% a 50% da produção dos associados.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelas Cooperativas no desenvolvimento de ações educacionais, foi apontada a falta de envolvimento de alguns associados. Em contrapartida, foram citadas ações de apoio junto ao Sebrae, Itaipu e outras instituições técnicas.

É oferecida aos cooperados, também, assistência técnica, por vezes mais de 6 ao ano, por meio de funcionários do Sebrae, Itaipu e Ministério da Agricultura. Nestes eventos os agricultores recebem orientações em relação à oferta de alimentos para os programas da merenda escolar, produção ecológica, organização da logística, dentre outras.

Os alimentos da merenda escolar são ofertados pelas Cooperativas semanalmente, que seguem os padrões de qualidade estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pela própria Cooperativa e estabelecida pela gestão da merenda escolar.

Quanto ao preço praticado pelo PNAE, todos os representantes das cooperativas compartilham o mesmo pensamento, de que o valor está abaixo do que seria considerado justo pelos agricultores familiares, mesmo dos produtos orgânicos que recebem valor superior a 30% do que é pago ao mesmo produto produzido de forma tradicional, pois em outros mercados o orgânico tem seu preço de venda superior ao pago pelo Estado. Essa situação desmotiva a participação dos agricultores no Programa. Perguntados se a quantidade de produtos produzidos pelos cooperados é o suficiente para atender a demanda do programa no Núcleo Regional de Educação ao qual pertence, todos disseram que sim, com exceção do município de Toledo, que diz que não consegue atender alguns itens, como por exemplo, embutidos, sucos e polpas de frutas.

Nas situações em que eventualmente a produção dos cooperados não é o suficiente para atender a demanda do PNAE, o alimento não é buscado junto a outros agricultores, pois se exige que sejam todos sócios, agricultores familiares, participem das reuniões e apresentem qualidades dos produtos ofertados. Neste caso, a cooperativa não contempla a chamada pública.

Em relação à produção de orgânicos, o município de São José das Palmeiras e Santa Helena não dispõem de produtores certificados. Já os representantes das cooperativas de Toledo, Diamante do Oeste e Guaíra informaram que contam com respectivamente, 4, 1 e 2 produtores orgânicos certificados. Segundo o representante da Cooperativa de Marechal Candido Rondon, é menos de 10% o número de produtores associados que produzem alimentos orgânicos, mas que nenhum fornece tais produtos ao PNAE.

Questionados sobre o que seria necessário para estimular mais a produção

e fornecimento de alimentos orgânicos ao PNAE (além do incentivo de 30% pago a mais pelo produto em relação ao mesmo item produzido através do sistema convencional), foram apontadas:

- a) a necessidade de equiparar o preço do alimento orgânico pago pela SEED com o que é pago por outros clientes, visto que mesmo com o produto tendo valor acrescido de 30% no preço – tabelado pelo Estado para o produto tradicional, este continua inferior ao preço comercializado no mercado;
- b) subsidiar os custos com a certificação, que é alto devido à diversidade de produtos;
- c) prover meios de o preço de venda da produção absorver o custo com a mão de obra, o qual segundo os agricultores tende a ser superior devido ao processo de produção, já que a utilização dos compostos orgânicos necessitam serem compostados e distribuídos nas áreas de cultivo;
- d) reduzir a burocracia e as exigências para obter a certificação, assim como, possibilitar a uma mesma Cooperativa fornecer produtos orgânicos e não orgânicos em uma mesma chamada pública.

Todos consideram positiva a atuação do programa como mecanismo de garantia de venda onde o mercado local não absorve a produção de itens da agricultura familiar, contribuindo, desta forma, para a manutenção do pequeno produtor no campo. Como aspectos negativos, os representantes dos associados apontam o excesso de burocracia e o preço pago, o qual é abaixo do mercado tradicional.

Todos consideram positiva a atuação do programa como mecanismo de garantia de venda onde o mercado local não absorve a produção de itens da agricultura familiar, contribuindo, desta forma, para a manutenção do pequeno produtor no campo. Como aspectos negativos, os representantes dos associados apontam o excesso de burocracia e o preço pago, o qual é abaixo do mercado tradicional.

5 CONCLUSÕES/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada junto aos representantes das cooperativas e associações trouxe para o centro da discussão a real necessidade de se estabelecer um preço de compra justo, que seja próximo ao praticado por outros potenciais mercados compradores da produção da agricultura familiar. Praticar a regionalização do preço pode ser um mecanismo eficiente para resolver esse impasse.

Além do preço de compra ser considerado aquém do que é reivindicado pelos agricultores familiares, tem-se o excesso de burocracia como outro fator de desmotivação ao acesso e permanência no Programa de Alimentação Escolar.

A burocracia a que se referem os representantes inicia no processo de formação das associações e cooperativas, na qual devem ser observadas todas as

documentações e exigências para a participação dos cooperados no Programa de fornecimento dos produtos para a merenda escolar.

Porém, é na decisão de transição do sistema de produção tradicional de alimentos para o sistema orgânico que se encontram as maiores exigências e burocracias apontadas pelos agricultores, decorrentes de fatores como: a burocracia regulatória devido à exigência de certificação para comprovar que o cultivo de orgânicos respeita as normas de produção, a legislação trabalhista e ambiental, sendo que para obter a certificação, faz-se necessário submeter a área de produção a um período de conversão, que pode durar anos.

Diante do exposto, ressalta-se a necessidade de uma política pública mais atenta às limitações encontradas pelo agricultor familiar na transição do modo de produção tradicional para o sistema orgânico, visto que esta mudança traz à sociedade benefícios imensuráveis, tanto nos aspectos ambientais, sociais e econômicos, quanto para a saúde pública, se considerada a não utilização dos agrotóxicos.

O estudo evidenciou a necessidade de garantir ao agricultor um preço compatível com o valor dos produtos comercializados em sua localidade. Para tanto, a regionalização de preços pode ser uma alternativa para melhorar sua renda e assim motivar sua participação no programa, tanto pela produção tradicional de alimentos, quanto pela produção orgânica.

A partir dos apontamentos dos representantes das cooperativas e associações participantes do programa, conclui-se que a inserção do agricultor familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é fundamental para o fortalecimento da Agricultura Familiar local, pois nela estes agricultores vislumbram uma segurança na venda dos seus produtos e garantia de renda que faculte sua permanência no campo.

Desta forma, para o Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar apresentam-se na Tabela 2 as proposições de acordo com os resultados obtidos com o estudo.

A pesquisa realizada junto aos representantes das cooperativas e associações trouxe para o centro da discussão a real necessidade de se estabelecer um preço de compra justo, que seja próximo ao praticado por outros potenciais mercados compradores da produção da agricultura familiar. Praticar a regionalização do preço pode ser um mecanismo eficiente para resolver esse impasse.

Além do preço de compra ser considerado aquém do que é reivindicado pelos agricultores familiares, tem-se o excesso de burocracia como outro fator de desmotivação ao acesso e permanência no Programa de Alimentação Escolar.

A burocracia a que se referem os representantes inicia no processo de formação das associações e cooperativas, na qual devem ser observadas todas as documentações e exigências para a participação dos cooperados no Programa de fornecimento dos produtos para a merenda escolar.

Porém, é na decisão de transição do sistema de produção tradicional de alimentos para o sistema orgânico, que se encontram as maiores exigências e

burocracias apontadas pelos agricultores, decorrentes de fatores como: a burocracia regulatória devido à exigência de certificação para comprovar que o cultivo de orgânicos respeita as normas de produção, a legislação trabalhista e ambiental, sendo que para obter a certificação, faz-se necessário submeter a área de produção a um período de conversão, que pode durar anos.

Diante do exposto, ressalta-se a necessidade de uma política pública mais atenta às limitações encontradas pelo agricultor familiar na transição do modo de produção tradicional para o sistema orgânico, visto que esta mudança traz à sociedade benefícios imensuráveis, tanto nos aspectos ambientais, sociais e econômicos, quanto para a saúde pública, se considerada a não utilização dos agrotóxicos.

O estudo evidenciou a necessidade de garantir ao agricultor um preço compatível com o valor dos produtos comercializados em sua localidade. Para tanto, a regionalização de preços pode ser uma alternativa para melhorar sua renda e assim motivar sua participação no programa, tanto pela produção tradicional de alimentos, quanto pela produção orgânica.

A partir dos apontamentos dos representantes das cooperativas e associações participantes do programa, conclui-se que a inserção do agricultor familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é fundamental para o fortalecimento da Agricultura Familiar local, pois nela estes agricultores vislumbram uma segurança na venda dos seus produtos e garantia de renda que faculte sua permanência no campo.

Desta forma, para o Fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar apresenta-se:

Objetivo	Resultado	Proposição
Garantir a Segurança Alimentar e Nutricional dos alunos da Educação Básica e a Educação de Jovens e Adultos de Escolas Públicas e filatropicas.	O PNAE se estabelece como uma política voltada ao crescimento econômico sustentável, considerado o compromisso com o meio ambiente, com a saúde pública, e com a equidade social.	A escola promova ações que forneçam informação aos alunos em relação ao preparo da merenda escolar e ao desenvolvimento sustentável.
Promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar local.	O desenvolvimento local é promovido, através da aquisição de alimentos escolares, considerando-se a localização e a regionalização da produção. Elevação de renda de agricultores familiares, por meio da garantia de compra da produção, conforme estabelecido em contrato. Diminuição do êxodo rural.	A escola desenvolva projetos que divulguem a importância dos produtos orgânicos para a saúde, o meio ambiente e a sociedade. Melhorar os preços dos alimentos ofertados, a partir da regionalização do preço, a fim de tornar o valor mais competitivo.

Priorizar e incentivar a produção de alimentos orgânicos.	Redução dos custos com impactos ambientais e com a saúde pública, a partir do uso sustentável dos recursos naturais. Incentiva a produção agrícola de transição agroecológica, uma vez que prioriza e incentiva a produção de orgânicos.	Promover um estudo acerca das especificidades de cada localidade, acerca da demanda e oferta de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, a fim de aumentar a participação dos agricultores familiares ao Programa. Desenvolver melhorias que facilitem e motivem a certificação do produto orgânico na agricultura familiar. Favorecer a logística de entrega dos produtos, a partir da organização de um centro de distribuição e/ou da oferta do transporte de entrega.
---	---	---

Fonte: Resultados da pesquisa (2015)

Tabela 2 – Síntese dos Fatores Relevantes para o Fortalecimento do PNAE

Conclui-se que, para o acesso e continuidade dos agricultores no PNAE, todas as questões que norteiam ou impactam a negociação entre Governo e o agricultor apontadas neste estudo, devem ser discutidas e reavaliadas, buscando medidas que possibilitem progredir para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar local.

O fato de a pesquisa ser limitada à realidade de uma determinada região, não permite que se façam generalizações. Destarte, como sugestão para estudos futuros, propõe-se a discussão sobre os impasses à adoção dessa política em outras localidades, visando comparar os achados com os resultados deste estudo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 1992, p. 275.

BRASIL. **Lei Nº 10.831, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2003**. Publicado no Diário Oficial da União de 24/12/2003, Seção 1, Página 8.

BRASIL. **Lei Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006**. Publicado no Diário Oficial da União de 25/07/2006, Seção 1, Página 1.

BRASIL. **Lei Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009**. Publicado no Diário Oficial da União de 17/06/2009, Seção 1, Página 2.

CHIARELLO, C. L. Análise da gestão de cooperativas rurais tradicionais e populares: estudo de casos na Cocamar e Copavi. São Carlos, 2006. Dissertação apresentada

como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção Universidade Federal de São Carlos.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. O impacto do Pronaf sobre a Sustentabilidade da Agricultura Familiar, Geração de Emprego e Renda no Estado do Ceará. **RESR**, Piracicaba/SP, v. 49, n. 1, p. 129-156, Jan/Mar 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032011000100006&script=sci_arttext. Acesso em 11 out. 2014.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.. **United nations launches year-long celebration of vital role of cooperatives in sustainable development**. Publicado em 31/10/2011. Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2011/dev2919.doc.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

FAO. The State of Food Insecurity in the World 2012. **Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition**. Rome, FAO. 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

JESUS, D. F. B.; SALA, J. B.. Poder de compra do Estado e as compras sociais: uma análise das suas relações com o desenvolvimento sustentável e com o desenvolvimento local. II **CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**. Belo Horizonte, de 8 a 11 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.2coninter.com.br/artigos/pdf/89.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

MIRTVI, P. R.. **A agricultura familiar em busca de um desenvolvimento sustentável, no município de Londrina/PR**. Março de 2006. Disponível em: http://www.emater.pr.gov.br/arquivos/File/Biblioteca_Virtual/Premio_Extensao_Rural/2_Premio_ER/01_Agric_Fam_des_sust.pdf. Acesso em 13 nov. 2014.

MORGAN, K.; SONNINO, R.. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: WORLDWATCH INSTITUTE. **Estado do mundo: transformando culturas - do consumismo à sustentabilidade**. Bahia: UMA, 2010. p.72-78. Disponível em: <http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/Publicacoes/100629Estado doMundo2010.pdf>. Acesso em 20 out. 2014.

NRE - NUCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE TOLEDO. **Assinados mais de dois milhões em contratos para merenda escolar**. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/toledo/modules/noticias/article.php?storyid=1623>. Acesso em: 19 out. 2014.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estudo da ONU avalia impacto de programas sociais na agricultura familiar**. ONUBR, Nações Unidas no Brasil. Web

site. Disponível em: <http://www.onu.org.br/estudo-da-onu-avalia-impacto-de-programas-sociais-na-agricultura-familiar/>. Acesso em 09/03/2014.

ROMEIRO, A.R. **Desenvolvimento Sustentável**: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos Avançados*, v. 26 (74), p. 65-92. 2012.

RUDIO, F. V.. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 31 ed. Petrópolis, SP: Vozes, 2003.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAGE, C. "Social embeddedness and relations of regard: Alternative 'good food' networks in south-west England", *Journal of Rural Studies*, v. 19, p. 47-60, 2003.

SCHNEIDER, S.. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In. Velásquez Lozano, Fabio; Medina, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). **Las configuraciones de los territorios rurales em el siglo XXI**. 1 ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, 2009, v.1, p. 67-108. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/726.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.

SEED - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Merenda escolar terá 85% mais alimentos da agricultura familiar**. 28/01/2013. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=4141>. Acesso em:19. Out. 2014.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER. Considerações sobre a Segurança Alimentar e o Desenvolvimento Rural no Brasil. **51º Congresso da SOBER**. Novas Fronteiras da Agropecuária no Brasil e na Amazônia: desafios da sustentabilidade. Belém/PR, 21 a 24/07/2013. Disponível em: http://www.academia.edu/4108248/CONSIDERA%C3%87%C3%95ES_SOBRE_A_SEGURAN%C3%87A_ALIMENTAR_E_O_DESENVOLVIMENTO_RURAL_NO_BRASIL. Acesso em: 19 out. 2014.

STOBBELAAR, D. J.; CASIMIR, G.; BORGHUIS, J.; MARKS, L.; MEIJER, L; ZEBEDA, S. Adolescents attitudes towards organic food: a survey of 15 to 16 year old school children. *International Journal of Consumer Studies*. 31(4), 349-356, 2007.

TEODORO, P. A. V. B.; NAZZARI, R. K.; BERTOLINI, G. R. F.; MIYAZAKI, J.; GAFFURI, J.; SCHMIDT, R. M. **Agricultura familiar**: uma alternativa para o desenvolvimento sustentável. Resultado do projeto: Gestão das Unidades Artesanais do Edital CNPq 022 2004 do Ministério da Ciência e Tecnologia. Apresentado no 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. 13 a 15 de outubro de 2005.

Unioeste – Campus de Cascavel. Disponível em: <http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco05.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

WANDERLEY, N.. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: Tedesco (Org). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo/RS: UPF, 2001, 405 p.

ABSTRACT: Brazil has developed national policies geared to the pursuit of growth and qualification of family farming, among them, the National School Feeding Programme (PNAE), which still faces several challenges. In this context, this paper aimed to analyze the barriers to entering the family farmer in PNAE, through access to the institutional market locally. This is an exploratory research, together with representatives of six cooperatives of farmers, responsible for providing school meals products to state educational institutions belonging to the Toledo Education Regional Center. a qualitative and quantitative analysis, which allowed to evaluate the effectiveness of cooperatives in the development of local family farms is presented. The study highlighted the need to ensure the farmer regionalization prices in PNAE to motivate their participation in the program, both for traditional food production, as the organic production. In general, it appears to be indispensable the continuity and expansion of the PNAE, however, it is necessary that the questions that guide the negotiations between Government and farmers are discussed and reevaluated, seeking measures to enable progress to the sustainable development of agriculture local family.

KEYWORDS: PNAE, family agriculture, sustainable development.

CAPÍTULO XV

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO

**Rita Cristina Fernandes Marena
Mariluce Paes de Souza
Janilene Vasconcelos de Melo
Theophilo Alves de Souza Filho**

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO

Rita Cristina Fernandes Marena

Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap
Ariquemes - RO

Mariluce Paes de Souza

Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap
Porto Velho - RO

Janilene Vasconcelos de Melo

Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap
Porto Velho - RO

Theophilo Alves de Souza Filho

Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap
Porto Velho - RO

RESUMO: A preocupação com o meio ambiente e a finitude dos recursos naturais vem ao longo dos anos tomando dimensões maiores, e torna-se responsabilidade política da administração pública coordenar a utilização dos recursos de forma sustentável. Em paralelo, o Estado brasileiro inicia a partir da Constituição Federal de 1988 o importante processo de federalização, dando autonomia política e fiscal aos governos estaduais e municipais, o que favorece a gestão ambiental, dado a grande dimensão territorial do Brasil e suas características regionais peculiares. Neste contexto esta pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, através do estudo de caso do município de Ariquemes, se propõe a identificar os instrumentos de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente que tem sido implementadas naquele município, a fim de propor adequação de novas alternativas, levantadas a partir da comparação com as Pesquisas de Informações Básicas Municipais do IBGE, intituladas MUNIC, e que se adequem a realidade local.

PALAVRAS CHAVE: Meio Ambiente, Instrumentos de Políticas Públicas, município.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com a preservação dos recursos naturais tem se intensificado em todas as esferas da atuação humana, por meio da busca por soluções e políticas que possam, ao mesmo tempo, coibir a crescente destruição da natureza e criar condições para o desenvolvimento de atividades de forma sustentável.

Um dos principais problemas que aflige a sociedade em relação ao estudo

da matéria relaciona-se ao sempre tenso binômio “economia x ambiente”. Isso porque é necessário fomentar o desenvolvimento econômico do país em consonância com a proteção e preservação do meio ambiente (GUERRA, 2015).

O sistema federativo brasileiro dá aos entes federados a autonomia de auto organização e compartilha a responsabilidade pela administração pública entre eles. Após a adoção do Federalismo pela Constituição Federal de 1988, acontece um processo gradual de adaptação dos Entes Federados, tanto no sentido de organização e execução das atividades, quanto em relação a elaboração de normas. Os municípios passaram a ser protagonistas na montagem de suas estruturas administrativas e desempenho de suas funções e competências.

A participação do poder público municipal como indutor das políticas públicas ambientais é fundamental, uma vez que conhece as reais necessidades, características e dificuldades locais, possibilitando a promoção de ações que incentivem o desenvolvimento socioeconômico com a proteção e conservação do meio ambiente

Neste cenário, busca-se identificar os instrumentos de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente que tem sido implementadas no município de Ariquemes, a fim de propor adequação de novas alternativas praticadas e que se ajustem a realidade local.

Como critério de seleção dos instrumentos de políticas públicas ambientais, utilizou-se as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE realizada periodicamente, tendo sido utilizados as edições dos anos de 2012, 2013 e 2015.

No decorrer deste estudo demonstra-se a evolução dos estudos sobre as políticas públicas, passando pelo entendimento e a relevância de estudos do desenvolvimento sustentável procurando evoluir sem agredir o meio ambiente. Proporcionou ainda o levantamento do aporte legal do meio ambiente, enfatizando a evolução da recente federação brasileira e as competências dos municípios. Aborda-se também a gestão ambiental municipal, demonstrando as responsabilidades e obrigações legais exigidas dos municípios.

Na sequência, aponta-se informações do município de Ariquemes, objetivando uma contextualização da realidade investigada. E finalmente apresenta-se as políticas identificadas, seguida da análise de sua aplicação na realidade do município de Ariquemes.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública tem um papel multidisciplinar, que segundo Souza (2006), assume uma visão holística – de que o todo é mais importante que a soma das partes – sendo então território de várias disciplinas, teorias e modelos, abarcando vários ‘olhares’ e interpretações. Por repercutir na economia e na sociedade sua teoria deve explicar a inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade. Em função desta interdisciplinaridade que Souza (2003) salienta que as pesquisas

em políticas públicas sofrem influência de outros campos teóricos. Saravia (2006, p. 29), define de forma clara políticas públicas como sendo “... um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

Quanto ao objeto de análise das políticas Públicas segundo Arretche (2003) trata-se do “Estado em ação”, estudando os programas de governo, suas condições, mecanismos de operações e seus prováveis impactos sociais e econômicos. Quanto ao processo de formulação, Souza (2003) esclarece que é através deste que os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que virão a produzir resultados ou as mudanças desejadas.

Seguindo a estrutura dada aos estudos de políticas públicas, pode-se observar três tradicionais divisões ao ciclo político: formulação, implementação, e análise ou avaliação. Frey (2000), propõe uma subdivisão que envolve os itens citados, porém elaborada da seguinte forma: percepção e definição de problemas, *agenda-setting* (definição de agenda), elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção da ação.

3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da segunda metade do século XX, com suporte no Clube de Roma no fim da década de 1960, começam a criar força conforme apresenta Regra (2013), as preocupações com as questões ambientais. A publicação do relatório “os limites do crescimento” apresenta a real possibilidade de esgotamento de importantes matérias primas em médio prazo, indo de encontro a concepção tradicional que acreditava que os recursos naturais eram inesgotáveis. Desde então novas reuniões sobre meio ambiente a exemplo da Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente, passaram a ser organizadas para discussão das questões ambientais dentro do modelo atual de desenvolvimento.

De acordo com Nascimento, Van Bellen e Nascimento (2011) foi por meio do relatório de *Brundtland* que houve a certeza de que a equidade social, crescimento econômico e manutenção ambiental são possíveis ao mesmo tempo. Surgiu a partir de então os três componentes do desenvolvimento sustentável, conhecido como *triple bottom line*: meio ambiente, economia e sociedade.

A dimensão econômica, conforme ensina Nascimento (2012, p. 55), “supõe o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais [...]”. Idealiza que a incessante inovação tecnológica, garanta a saída do ciclo fóssil de energia (carvão, petróleo e gás) e aumente a desmaterialização da economia.

Quanto a dimensão social, Nascimento (2012, p. 56) afirma que “uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos

que sejam prejudiciais a outros.” Isto é, a erradicação da pobreza e definição do padrão de desigualdade dentro de limites aceitáveis.

A terceira dimensão, ainda Nascimento (2012), “supõe que o modelo de produção e o consumo seja compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural”. Ou seja presumindo que a produção e o consumo ocorram de maneira capaz de preservar a auto reparação dos ecossistemas.

Dentro do cenário nacional, Regra (2013) afirma que o tema passou a fazer parte da pauta do governo e a ser estruturado a partir da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981. Observa-se que a partir de então o tema tem evoluído através de criação de leis regulamentadoras e normatização das regras, além de uma crescente conscientização da população a respeito do assunto.

4. MEIO AMBIENTE

Em se tratando da legislação brasileira, no que diz respeito ao meio ambiente, Nieves (2012) afirma que a Constituição de 1988 foi um marco na evolução legal da proteção ambiental no Brasil ao estabelecer capítulo abordando a proteção do meio ambiente. O autor refere-se particularmente ao art. 225 da Constituição Federal que traz o seguinte: “ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Em sua interpretação, Nieves (2012) aponta o polo ativo da relação jurídica como sendo a totalidade das pessoas, já que todos são proprietários do meio ambiente; no polo passivo figura aquele que descumprir a previsão de proteger e resguardar o meio ambiente; e, como objeto, o meio ambiente. Tal análise apresenta ao poder público a obrigatoriedade de proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.1 Federação brasileira

Outra inovação trazida pela Constituição de 1988 foi a elevação dos municípios a entes federados, conforme apresenta o título III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que aborda a organização do Estado Brasileiro. Em seu artigo 18, expressa que a organização política da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Diante de importante alteração Leme (2010), adverte que os municípios adquiriram uma série de novas competências na elaboração de suas políticas, pois passaram a ter autonomia para auto organização administrativa, ter seus representantes eleitos e autoridade para elaboração de suas leis e instituição e

arrecadação de tributos específicos. Com isso passam a ter papel importante na elaboração de suas políticas públicas. Vale ainda ressaltar a observação feita por Klering, et al (2011) de que, sob uma perspectiva jurídica, o município, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), está dividida em somente dois poderes: o legislativo e o executivo.

Ao se falar em federalismo, conforme nos lembra Teixeira (2012), faz-se referência direta a um país em que há o compartilhamento de responsabilidades pela administração pública entre os governos municipais, estaduais e a União, numa relação de poder em que a soberania emana do poder central da União. A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais, garantida constitucionalmente conforme apresenta Arretche (2004), possibilita aos entes a adoção de sua agenda própria, sem vínculos com a agenda do Executivo federal.

4.2 Competência dos municípios

A competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios é regulada pela Constituição federal no artigo 23, destacando-se na área ambiental o seguinte: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora.

Existia uma lacuna no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, que previa que lei complementar viesse a abordar como se daria a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Tal discussão da regulamentação deste artigo, transcorreu até dezembro de 2011, quando entrou em vigor a lei complementar 140, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (BRASIL, LC 140, 2011).

Vale ressaltar algumas das ações administrativas de incumbência dos municípios, conforme o artigo 9º da referida lei: formulação, execução e cumprimento da política municipal do meio ambiente; promoção da integração de programas e ações de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal; elaboração do plano diretor, observando os zoneamento ambientais; definição de espaços territoriais a serem protegidos; promoção e orientação a educação ambiental em todos os níveis de ensino; controle e fiscalização das atividades e empreendimentos locais; promoção do licenciamento ambiental, entre outras.

De acordo com Guerra (2016), os grandes desafios oferecidos pela regulamentação da Lei complementar 140/2011 foram: minimizar conflitos judiciais e custos em função do licenciamento ambiental, e assegurar uma maior

segurança jurídica às empresas, sociedade e poder público.

4.3 Gestão ambiental municipal

As cidades constituem espaço fundamental para uma mudança de paradigma, não só em relação ao uso dos recursos naturais, mas na construção da territorialidade e conseqüentemente nos seus processos de gestão. (GIARETTA, FERNANDES e PHILIPPI JR, 2012).

Vale ressaltar a definição de gestão ambiental municipal apresentado por Coimbra (2002 *apud* Regra 2013, p. 40), como sendo “o processo político administrativo que incumbe ao Poder Público local (Executivo e Legislativo) para, com a participação da sociedade civil organizada, formular, implementar e avaliar políticas ambientais – expressas em planos, programas e projetos, no sentido de ordenar as ações do Município, em sua condição de ente federativo, a fim de assegurar a qualidade ambiental como fundamento da qualidade de vida dos cidadãos, em consonância com os postulados do desenvolvimento sustentável, e a partir da realidade das potencialidades locais.”

Pode-se inferir que a gestão ambiental está vinculada a implementação da política ambiental pela administração pública, contando com apoio e envolvimento da sociedade e instituições alinhadas na proteção do meio ambiente.

5. CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA

Município situado na região Norte do país, estado de Rondônia, em plena Floresta Amazônica, Ariquemes tem seu desenvolvimento econômico, conforme aponta o site do Instituto Federal de Rondônia [2012], assentado em um dinamismo na estruturação de suas agroindústrias, no desenvolvimento do setor agropecuário e da indústria madeireira, sendo considerado polo moveleiro do Estado. Destaca-se também pela participação na criação de peixes em cativeiro. Quanto a mineração do município, o Brasil Escola salienta que o garimpo de Bom Futuro, em Ariquemes é o segundo maior produtor nacional do minério de cassiterita, porém, suas reservas devem se esgotar em poucas décadas.

Segundo dados do IBGE (2016) a população que em 2010 era de 90.353 habitantes, já para o ano de 2016 o IBGE estima uma população de 105.896 habitantes, o que demonstra um crescimento populacional acentuado.

6. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO

No que tange ao meio ambiente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) examina o tema desde 2002 e as perguntas foram coletadas em bloco específico sobre o tema em seis edições (IBGE, 2016). Uma vez que as

perguntas sofreram atualizações em cada edição, de forma a acompanhar a evolução dos acontecimentos, utilizou-se a princípio, as questões referentes ao meio ambiente aplicadas pelo MUNIC nos anos de 2008, 2009, 2012, 2013 e 2015. No entanto, algumas questões eram repetidas em diferentes edições e para a investigação dos dados, considerou-se sempre a mais atual, em função disto prevaleceram para a análise as edições 2012, 2013 e 2015.

No quadro 1 estão relacionadas as questões selecionadas para essa pesquisa como políticas públicas ambientais e as respostas referentes ao município de Ariquemes.

Quadro 1 - Questões selecionadas - Identificação das políticas

Questão	Resposta Ariquemes	Edição
Classificação do órgão de Meio Ambiente	Secretaria exclusiva	2013
Conselho Municipal de Meio Ambiente - existência	Sim	2013
Fundo Municipal de Meio Ambiente - existência	Não	2013
Processo de Elaboração da Agenda 21 Local	Não Possui	2015
Plano Diretor - existência	Sim	2015
Consórcio Público intermunicipal na área de meio ambiente: abordando os temas:	Sim. Saneamento Básico; Manejo resíduos sólidos.	2015
Legislação específica para tratar de questão ambiental?	Não	2013
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	Sim	2015
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	Não	2015
Legislação sobre unidade de conservação	Sim	2015
Unidade de conservação municipal - existência	Sim	2012
Taxa de coleta de lixo	Sim	2015
Taxa de limpeza urbana	Sim	2015
Base cartográfica digitalizada - existência	Não	2015
Sistema de informação Geográfica - existência	Não	2015
O município implantou o Cadastro Ambiental Rural	Não	2015
O município realiza licenciamento ambiental: Licenças Prévias	Sim	2015
O município realiza licenciamento ambiental: Licenças de Instalação	Sim	2015
O município realiza licenciamento ambiental: Licenças de Operação	Sim	2015
O município participa de Comissão interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) de âmbito estadual ou similar?	Não	2013
O município possui Plano de Gestão Integrada de Resíduos sólidos nos termos estabelecidos na Política Nacional dos Resíduos sólidos?	Sim	2013

Fonte: elaborada pelos autores.

Torna-se necessário a abordagem e investigação de cada item separadamente, conforme elaborado a seguir:

Quanto a **classificação do órgão de meio ambiente**, o IBGE (2014), alerta que a existência de órgão com competências específicas para tratar da área de

meio ambiente na estrutura administrativa da prefeitura colabora para uma apropriada gestão ambiental. Regra (2013) complementa que é de suma importância a centralização das atividades de gestão ambiental, bem como a capacitação técnica de recursos humanos.

Pode-se inferir das pesquisas aplicadas do MUNIC, que o município de Ariquemes é gerido por uma secretaria municipal de meio ambiente exclusiva desde o ano de 2009, atendendo assim a demanda corrente de um município com mais de 100.000 habitantes e seguindo a tendência nacional de aumento de participação deste órgão na administração pública municipal. O órgão de meio ambiente é considerado um instrumento de Comando-e-Controle pela função de controle que exerce.

Quanto ao **Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)**, vale ressaltar que conforme explica Santos (2002), trata-se de um ambiente de participação social, negociação de demandas e interesses e mediação de conflitos. Este pode ter caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador. Com instalação incitada pela Constituição Federal de 1988, objetiva o fortalecimento da autonomia municipal através de um novo modelo de gestão que busca descentralizar as decisões e ampliar o espaço de participação da sociedade. Estabelece deste modo, um novo modelo de relação entre Estado e Sociedade através da participação dos diversos segmentos da sociedade civil.

O município de Ariquemes possui o Conselho Municipal de Meio Ambiente, e este pode ser classificado como um instrumento de Comunicação, uma vez que a participação da sociedade civil traz elementos de conscientização a população. Porém, não possui a **Agenda 21 Local**, e por tratar-se de uma política de grande relevância para o município, por ser, conforme apresentado pelo relatório IBGE (2014), um processo participativo e multi-setorial de formação de um programa de ação estratégico, voltado ao desenvolvimento sustentável local. Vale destacar dois pontos que a tornam de grande significância para a gestão ambiental do município: o fato de ser “participativo” e o fato de ser “local”, o que leva a refletir de forma conjunta a realidade vivenciada no município de forma a viabilizar a concretização do desenvolvimento sustentável.

No entanto, o município teve seu **plano diretor** participativo instituído pela Lei nº 1.273/2006, esta lei também criou o sistema municipal de planejamento e gestão participativa. Desta forma o município cumpre com a obrigação constitucional e promove o ordenamento da expansão urbana do município, que tem passado por um expressivo crescimento populacional.

Para abordagem do tópico relacionado ao **Consórcio público intermunicipal na área do meio ambiente**, Teixeira (2012 p. 70), ensina que “os Consórcios são uma alternativa de integração cuja área de atuação é construída pelos próprios atores sociais envolvidos em função do problema a ser enfrentado.” O autor complementa que a utilização desta ferramenta possibilita a territorialização dos problemas para além fronteiras dos municípios. Esta é então uma forma de unir esforços e economizar recursos uma vez que diferentes prefeituras reúnem-se em uma estrutura institucional objetivando a resolução de um problema comum.

Teixeira (2012), considera que o federalismo suscitado pela Constituição de 1988 promoveu a descentralização de poder e de serviços, corroborado pelos arranjos intergovernamentais como os consórcios públicos, que multiplicam esforços no enfrentamento de problemas socioeconômicos sofridos por municípios de uma mesma região. Neste sentido a lei complementar 140, de 08.12.2011, que vem justamente regular o federalismo nas ações que tratam da proteção ao meio ambiente, em seu artigo 4º, inciso primeiro disciplina que os entes federativos podem valer-se, de instrumentos de cooperação institucional, como os consórcios públicos.

O município de Ariquemes participa do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia – CISAN, integrado por 14 municípios da região central do estado. Este consórcio foi constituído em 2009, buscando promover atividades em prol do desenvolvimento do saneamento básico junto aos Municípios Consorciados. Dentre os objetivos do consórcio, destaca-se o desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos destinados à conservação e melhoria das condições ambientais (CISAN)

Para abordarmos o tema **Legislação específica para tratar de questão ambiental**, o relatório MUNIC do IBGE (2014) destaca que na área ambiental, os entes federativos têm competência legislativa concorrente. Porém cabem aos municípios legislar sobre temas de interesse local, valendo destacar mais uma vez a Lei Complementar 140, de 08.12.2011, que trata da cooperação dos entes federados no âmbito da competência comum na área ambiental, que em seu art. 9º, inciso III, define que cabe ao município formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente.

Quanto ao questionamento em relação a Legislação específica para tratar de questão ambiental, cumpre ressaltar que, embora a resposta dada ao MUNIC edição 2013 tenha sido de que o município **não** possui legislação específica, foi confirmado através de entrevista com o engenheiro ambiental do município, que o município possui a lei nº 1.495, de 28 de Outubro de 2009, que dispõe sobre o código ambiental do município de Ariquemes.

A edição MUNIC 2015, pesquisou a existência de **Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico**, que conforme IBGE (2016) trata-se de: “Instrumento de planejamento do uso do solo e gestão ambiental, que consiste na delimitação de zonas ambientais e atribuição de usos e atividades compatíveis, segundo as características (potencialidades e restrições) de cada uma delas, visando ao uso sustentável dos recursos naturais e ao equilíbrio dos ecossistemas existentes.” (IBGE, 2016, p. 51).

Conforme resposta dada ao questionário MUNIC no ano de 2015, o município de Ariquemes, possui sim esta importante estratégia de gestão ambiental, e constatou-se que esta é abordada pelo código ambiental (Lei municipal nº 1495/2009), o qual trata do tema em seu art. 27.

Ainda a respeito das legislações, foi também questionado na edição MUNIC 2015 sobre a existência de **Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental** e existência de **Legislação sobre Unidade de Conservação**, e ambas estão inseridas

no Código Ambiental do município, muito embora a resposta dada ao questionamento foi negativa para o item Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental, o art. 49 do Código Ambiental exige Estudo de Impacto Ambiental para autorização de empreendimentos, obras e atividades que indiquem possibilidade de degradação ambiental. Já a legislação sobre Unidade de Conservação, teve resposta afirmativa no questionamento e é abordada nos artigos 71 e seguintes do Código Ambiental, onde é explicado que estas unidades visam proteger espaços verdes de interesse público e comunitário no meio urbano.

Ainda sobre Unidade de Conservação, a edição da MUNIC de 2012 questionou sobre a existência de Unidade de conservação municipal, que é definida como “porção do território nacional ou de suas águas marinhas que é instituída pelo poder público municipal, estadual ou federal, como área sob regime especial de administração.” (IBGE, 2016, p. 50). É necessário o reconhecimento de características naturais relevantes, para aplicação de garantias de proteção de seus atributos ambientais.

Nessas áreas, são garantidos mecanismos que aprovam a conservação da diversidade biológica em ampla escala, conservação dos processos ecológicos e de ecossistemas, estímulo do desenvolvimento regional, com bases sustentáveis, e incentivo à geração de emprego e renda, associados à prestação de serviços. De acordo com as respostas dadas ao questionário MUNIC 2012, o município de Ariquemes possui 4 unidades de conservação municipal.

Ao abordar o tema recursos para gestão, a versão MUNIC 2015, questiona sobre instrumentos tais como instituição de cadastros e cobranças de taxas que visam garantir aos municípios maior autonomia financeira. São os Instrumentos Econômicos ou de Mercado, que conforme já apresentado Motta e Young (1997) são alternativas economicamente eficientes e ambientalmente eficazes. Voltadas a área do meio ambiente, foram extraídas duas questões: sobre a existência de **taxa de coleta de lixo** e **taxa de limpeza urbana**. O município de Ariquemes cobra a taxa de coleta de lixo, que é regulado pelo código tributário do município (Lei 1.524 de 30 de dezembro 2009). Quanto à taxa de limpeza urbana, apesar de constar no questionário MUNIC 2015, esta é inconstitucional, conforme apresentado na Súmula Vinculante 19, RE 576321 pelo Relator Ministro Ricardo Lewandowski (p. 981), “é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos”. Isso justifica-se pois o serviço de limpeza urbana não é específico e é indivisível. Por essa razão não existe cobrança de tal taxa, porém existe o serviço de limpeza urbana, que é custeado pelo IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).

Na edição de 2015, a pesquisa do MUNIC, preocupou-se em atualizar algumas questões que tratam do meio ambiente municipal, inserindo questões sobre a digitalização das informações territoriais dos municípios, (existência de **base cartográfica digitalizada** bem como existência de **Sistema de Informação Geográfica**), e também sobre a implantação do **Cadastro Ambiental Rural**. Vale abordar separadamente cada um destes conceitos:

O relatório do IBGE (2016, p. 31) explica que **base cartográfica digitalizada**

“são bases de qualidade, em formato digital, e de referência, que fornece o necessário suporte cartográfico aos diversos projetos de geoprocessamento, para uma gestão ambiental mais eficiente”. Em resposta a pesquisa, o município de Ariquemes admite que não possui tal recurso, porém fazem uso dos mapas da CPRM Serviço Geológico do Brasil, que são de domínio público e suprem as informações geradas.

Quanto ao **sistema de informação geográfica**, o relatório do IBGE (2016, p. 32), bem explana que “trata-se de um conjunto de equipamentos e programas de informática que não apenas produzem informações espaciais, mas também integram os dados obtidos, propiciando uma representação do espaço mais apurada, o que possibilita mais qualidade na análise e na gestão deste.” Este tem como objetivos coletar, armazenar, recuperar, manipular, visualizar e analisar dados espacialmente referenciados a um sistema de coordenadas conhecido. O município de Ariquemes também não possui este recurso. Em comparação nacional, os resultados da MUNIC para esta ferramenta, também constataram que quanto maior a classe de tamanho da população é maior a frequência de existência desse sistema.

Para melhor entender o **cadastro ambiental rural**, e seu objetivo, adota-se a explicação apresentada no relatório MUNIC 2015 como “Conjunto de informações georreferenciadas do imóvel rural, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental.” (IBGE, 2016, p. 45) O Município de Ariquemes não possui esse importante instrumento de auxílio no processo de regularização ambiental de propriedades rurais, porém conforme informações obtida na secretaria do meio ambiente, a SEDAM dispõe de tal base de dados e em função de acordo de cooperação entres estes órgãos, a secretária municipal pode utilizar-se deste recurso.

O **licenciamento ambiental** de empreendimentos, é competência dos municípios, conforme regula o inciso XIV, do art. 9º, da lei 140/11. É também um importante instrumento preventivo de gestão ambiental, e a MUNIC 2015 investigou três dessas modalidades de licença, as quais são apresentadas e definidas por Lustosa Cãnepa e Young (2010):

Licença Prévia (LP): Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando a localização, a concepção e a viabilidade ambiental. Estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases.

Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do cumprimento do que consta nas licenças

anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. (LUSTOSA, CÁNEPA e YOUNG, 2010)

O município de Ariquemes, conforme resposta dada na pesquisa utiliza-se desses que podem ser caracterizados como um dos principais instrumentos de comando-e-controle, por exercer controle direto sobre os agentes poluentes. Tais licenças são reguladas pelo Código Ambiental do município, que em seus artigos 31 e 39, torna obrigatório o licenciamento para obras, empreendimentos e atividades que produzam ou possam produzir impacto ambiental. Em comparação com os resultados nacionais apresentados pelo relatório da MUNIC 2015, vale salientar que a Região Norte foi a segunda região em que os municípios realizam o licenciamento ambiental.

O relatório IBGE (2013), explana que a **Comissão Interinstitucional de Educação ambiental** objetiva alavancar a reflexão, a gestão, a coordenação, o acompanhamento, a avaliação e a implementação da atividades em educação ambiental, podendo ser no âmbito estadual ou regional, e assumir caráter consultivo e/ou deliberativo. Em resposta a esta questão, constatou-se que em 2006 foi instituída a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado de Rondônia (CIEARO), pelo Governo do Estado, porém a participação dos municípios não é ampla. Por esse motivo, apesar de o Estado possuir tal comissão, o município de Ariquemes não participa da Comissão Interinstitucional de Educação ambiental.

Ainda na edição MUNIC de 2013 foi perguntado se o município possui **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, nos termos estabelecidos na Política Nacional dos Resíduos Sólidos. É a lei 12.305, de 02.08.2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e esta lei dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes da gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos. Em seu art. 3º, inciso XI, a lei define a gestão integrada de resíduos sólidos como sendo “o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.” Vale ressaltar ainda que no seu artigo 18, a lei determina que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é pré-requisito aos municípios para acesso a recursos, incentivos ou financiamentos federais de crédito ou fomento na área de limpeza urbana e resíduos sólidos.

O município de Ariquemes, responde afirmativamente a essa questão uma vez que possui o Plano Regional de Gestão Associada e Integrada de Resíduos Sólidos, pertencente ao já mencionado Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia e que inclusive é fonte bibliográfica de pesquisa para este estudo.

7. CONCLUSÃO

A gestão ambiental sendo organizada, formulada e implementada pelos

municípios, facilita sobremaneira as ações de preservação do meio ambiente, tornando-as mais ágil e efetivas, uma vez que esta fica mais próxima do cidadão e das realidades locais. Foi possível identificar uma evolução no sentido da descentralização da gestão ambiental para os municípios, a despeito das dificuldades e fragilidades.

Com o propósito de identificar os instrumentos de políticas públicas ambientais que estão sendo praticadas em torno do Brasil, a fim de constatar as medidas que ainda carecem de aplicação no município de Ariquemes, efetuou-se esta pesquisa, e foi possível observar que o município apresenta participação ativa na gestão ambiental, cumprindo com inúmeras das diferentes formas de instrumentos de política ambiental selecionadas. Porém após a análise, vale ressaltar alguns pontos específicos que o município precisa concentrar sua atenção.

Quanto a elaboração da Agenda 21 local, o município carece da implantação e utilização desta ferramenta de grande importância para intensificar a participação social na elaboração das políticas públicas e desenvolvimento sustentável.

A ausência da base cartográfica digitalizada foi justificada pela utilização de um meio alternativo correspondente, a CPRM, e que não tem custos para o município por ser uma base de dados de domínio público. Quanto a não disponibilidade do Cadastro Ambiental Rural, a secretaria explica que a SEDAM, dispõe de tal ferramenta e há um compartilhamento de informações quando necessário. Resta sugerir a secretaria estudo de viabilidade de implantação do sistema de informação geográfica, ferramenta de planejamento e fiscalização.

Por fim, a identificação de algumas falhas no preenchimento do questionário enviado pelo IBGE, alerta sobre a fragilidade quanto ao domínio das informações pelo responsável por fornecer tais dados. Ressalta-se também, que deve-se tratar com seriedade dados estatísticos que são de grande importância para planejamento, controle, registro e pesquisas sobre as políticas nacionais.

REFERÊNCIAS

ARIQUEMES. Lei nº 1.273. Ariquemes. 2006.

ARIQUEMES. Lei nº 1.495 de 28 de outubro. Ariquemes. 2009.

ARRETCHE, M. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais RBCS**, p. 7-9, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Perspec. [on line]**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. ISSN 0102-8839.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro**. Brasília. 1998.

BRASIL. **lei 12.305 de 02 de agosto**. Brasília. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar 140**. Brasília. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35 ed. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CISAN. **Plano Regional de Gestão Associada e Integrada de Resíduos Sólidos**. CISAN - Consorcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia. Ariquemes, p. 677. 2013.

CISAN. CISAN Central - Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia. **CISAN Central - Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.cisancentralro.com.br/>>. Acesso em: 25 outubro 2016.

DIAS, P. A. **(In)Sustentabilidade e a contextualização da Agenda 21 Local**. Lisboa: Edições Vieira da Silva , 2015.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, jun 2000. 211-259.

GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR, A. O município como ente central na gestão ambiental brasileira. In: JR., A. P.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. Barueri: Manole Ltda., 2012. Cap. 7.

GUERRA, S. A competência ambiental à luz da lei complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 41, p. 155-175, 2016.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2012**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro, p. 285. 2013.

IBGE. **O seu Município em Números 2016**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [S.I.], p. 2. 2016.

IBGE, C. D. P. E. I. S. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

IBGE, I. B. D. G. E. E. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos**

municípios brasileiros 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE, I. B. D. G. E. E. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IFRO. IFRO - Instituto Federal de Rondônia. **Instituto Federal de Rondônia, 2012**. Disponível em: <http://www.ifro.edu.br/site/?page_id=3188>. Acesso em: 19 outubro 2016.

KLERING, L. R. et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, Porto Alegre, v. 22, p. 31-43, jan./jun. 2011.

LEME, T. N. Os Municípios e Política Nacional de Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 35, jul.-dez. 2010. 25-52.

LUSTOSA, M. C. J.; CÂNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política Ambiental. In: MAY, P.; VINHA, V. **Economia do meio Ambiente: Teoria e Prática**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2010.

MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JR., A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. **Saúde Sociedade**, São Paulo, v. 17, p. 7-20, março 2008.

MARGULIS, S. Regulamentação Ambiental: Instrumentos e Implementação. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, Outubro 1996. 41.

MOTTA, R. S. D.; YOUNG, C. E. F. **Projeto Instrumentos Econômicos para Gestão Ambiental**. IPEA. Rio de Janeiro, p. 161. 1997. disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/projeto.pdf>.

NASCIMENTO, E. P. D. Trajetória da Sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

NASCIMENTO, V. M.; VAN BELLEN, H. M.; NASCIMENTO, M. Instrumentos de políticas públicas e seus impactos para a sustentabilidade. **V Encontro de Estudos em Estratégia**, Porto Alegre, 15 a 17 maio 2011.

NIEVES, F. **Tributação Ambiental - A Proteção do Meio Ambiente Natural**. 1ª. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2012.

REGRA, A. P. M. **Cenários como ferramenta na gestão ambiental municipal: um estudo de caso em Brotas - SP**. São Carlos: Dissertação de Mestrado - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2013.

RONDÔNIA. decreto estadual nº 19.060 de 31 de julho. Porto Velho. 2014.

SANTOS, M. R. M. D. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas. **Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**, Rio de Janeiro, 2002. 138.

SARAVIA, E. **Políticas Públicas; Coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, Governo e Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV: Editora, 2012.

ABSTRACT: The concern with the environment and the expiration of natural resources, has been taking huger dimensions and becomes political responsibility of the public administration to coordinate the use of resources in a sustainable manner. In parallel, the Brazilian State initiates from the 1988 Federal Constitution, the important process of federalization giving political and fiscal autonomy to states and cities, which favors environmental management, once Brazil has a large territory and peculiar regional characteristics. In this context this exploratory research, qualitative approach, through the case study of the municipality of Ariquemes, aims to identify the public policy instruments related to the environment that has been implemented in Ariquemes to propose adaptation, raised from the comparison with the Research Basic Information Municipal IBGE, entitled MUNIC, and that suit local realities.

KEYWORDS: Environment, Instruments of Public Policy, municipality

CAPÍTULO XVI

O COMBATE A CRIMINALIDADE EM DOURADOS/MS ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS E A POLÍCIA MILITAR

**Fernando Cezar Lisik Galvão
Eduardo Garcia da Costa Marques**

O COMBATE A CRIMINALIDADE EM DOURADOS/MS ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS E A POLÍCIA MILITAR

Fernando Cezar Lisik Galvão

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

Eduardo Garcia da Costa Marques

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar a situação criminal e propor uma intervenção através da utilização de um relatório, na cidade de Dourados-MS, com a intenção de ser utilizado para registrar pendências ou danos que se verificarem no ambiente urbano durante as incursões e ocorrências policiais. A justificativa de uso deste relatório se dá considerando a teoria neoclássica da criminologia que busca desvendar e estabelecer o grau de influência que o ambiente e a desorganização social têm sobre o comportamento dos elementos que compõe o crime. Outrossim, o estudo está pautado na experiência positiva na implementação do Relatório de Averiguação de Incidente Administrativo (RAIA), adotado no Estado de São Paulo. Desta maneira, verifica-se que o município em estudo está em uma região de fronteira muito utilizada para o tráfico de entorpecente e armas, bem como tem índice de mortes violentas acima do aceitável, conforme estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Por fim, a proposta é promissora a adoção deste relatório pelas forças policiais e prefeitura municipal com vistas à consecução de melhorias no espaço urbano de modo que haja também uma influência para redução do crime e aumento na percepção de segurança dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Ciências Policiais. Segurança Pública Municipal. Polícia Militar. Teoria da Criminologia.

1. INTRODUÇÃO

Na década de noventa, ocorreu um estudo realizado por Wilson e Kelling (1982), denominado Teoria das Janelas Quebradas em que os autores estabeleceram uma relação de causalidade entre a desordem e a criminalidade, deixando nítido que as desordens de pequenas proporções no ambiente urbano tendem a se agravar chegando a ocorrência da criminalidade. Neste diapasão a teoria neoclássica da criminologia traz em seu bojo teórico a procura em desvendar e estabelecer qual o grau de influência que o ambiente tem sobre o comportamento dos elementos que compõe o crime.

A concepção da proposta de intervenção, além de pesquisas bibliográficas e documentais, está pautada na experiência adotados em outros forças de segurança como o Relatório de Averiguação de Incidente Administrativo (RAIA), adotado no Estado de São Paulo, em setembro de 2004. A intenção é estimular a

realização de ações de segurança complementares ao trabalho policial a partir de sugestões de correções de problemas urbanos.

A proposta de intervenção se faz por meio da implementação de um relatório que visa a integração entre a Polícia Militar lotada na cidade de Dourados - MS com os órgãos do executivo municipal, em que os operadores da segurança pública, presentes diuturnamente nos locais mais longínquos do município, elaborarão um relatório simples que narram irregularidades administrativas (correções de problemas urbanos, como falta de iluminação pública e limpeza de vias) sanáveis pelo executivo municipal e que interferem na criminalidade.

Deve-se deixar lúcido desde o início que a desorganização social e o ambiente são apenas vetores, que podem influenciar na ocorrência criminal, porém a ação delitiva são ações complexas que sofrem a influência de diversos vetores sejam eles culturais, sociais, ambientais, dentre outros.

Por fim, o que se pretende com esta proposta de intervenção no município é contribuir para a implementação de melhorias no espaço urbano de modo que haja também uma influência para redução do crime e aumento na percepção de segurança dos cidadãos. De maneira geral visa fornecer instrumentos de melhoria do sistema de segurança pública municipal, conscientizando as Instituições Públicas de que a melhoria da segurança e ordem pública não compete a órgãos específicos, mas abrange uma complexidade que necessita da ação de todos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO PROJETO

O homem é um ser social e como tal procurou reunir com seus semelhantes para melhor desenvolvimento da espécie, contudo para alcançar o objetivo em tela teve de se submeter a determinadas regras de convívio. Fato é que tais regras de interações entre membros de um grupo nem sempre são harmônicas, em conseqüência surgem atitudes antissociais, como o crime.

Durante toda a história da humanidade o homem teve sua maneira de lidar e pensar frente esses comportamentos desviantes. Destarte, seria mera especulação estipular uma data precisa sobre quando surgiu o estudo do crime e suas causas, sendo este o conceito de criminologia, haja vista que o objeto de interesse sempre se fez presente na sociedade.

Porém, alguns pensadores datam o início desta ciência no século XIX, como versa Da Cruz (2010):

O termo criminologia terá sido utilizado pela primeira vez, há pouco mais de um século (1879), pelo antropólogo francês Topinard. Em 1885, o termo apareceu como título de uma obra científica: Criminologia, de Raffaele Garofallo. Este denotou no seu trabalho uma tripla preocupação, na medida em que encarava a criminologia como a ciência da criminalidade, do delito e da pena, respectivamente. (DA CRUZ, 2010)

A criminologia então passou por diversas escolas e correntes de pensamentos, certo é que hoje reina de maneira uníssona o conceito de que o

crime é um ato complexo, envolvendo diversos fatores.

O crime, segundo Molina e Gomes (2010) é um problema interpessoal e comunitário. E vários são os fatores que influenciam no fenômeno criminal. Para os autores, o delito é complexo e o acontecimento delitivo, ocorre de acordo com o papel ativo e dinâmico que o delinqüente, vítima e ambiente tem sobre o delito, isto é, a punição do infrator, política criminal mais utilizado hoje, não esgota por completo as expectativas que o fato criminal desencadeia.

2.1 Influência do ambiente no crime

Tendo como base a teoria neoclássica da criminologia, que em detrimento da teoria clássica criminológica, possui uma abordagem em que os fatores que influenciam o rompimento da ordem são complexos e extrapolam as figuras do Estado e do criminoso, busca-se desvendar e estabelecer qual o grau de influência que o ambiente tem sobre o comportamento dos elementos que compõe o crime.

Esse novo enfoque, de prevenção e reforço do controle social através de um ambiente que evite nas pessoas comportamentos antissociais, teve origem conforme narra Amaro (2005) na cidade de Paris, França, em meados do século XIX, devido às transformações feitas, pelo Barão Haussmann, no meio urbano daquela cidade. O mais importante a se observar, é que as modificações realizadas na eterna capital das luzes foram com o escopo de melhorar as condições de prevenção da segurança urbana.

Já em estudos mais recentes Newman (1970) criou a Teoria do Espaço Defensável, na qual exhibe nítida distinção entre os limites do espaço público e privado, por meio da arquitetura ambiental, como forma de prevenção do crime e do aumento da sensação de segurança.

A critério de exemplo do pensamento em tela, De Assis (2009) cita que os espaços residenciais deveriam ser projetados de tal forma que os moradores pudessem avistar, de suas janelas, as ruas que lhes são adjacentes, pois, para a Teoria do Espaço Defensável, quando estes conjuntos se voltam para dentro, essas linhas limítrofes ficam desprovidas da vigilância natural, tornando-se inseguras para o caminhar.

Na década de noventa, ocorreu um estudo realizado por Wilson e Kelling (1982), denominado Teoria das Janelas Quebradas, os autores estabeleceram uma relação de causalidade entre a desordem e a criminalidade, deixando nítido que as desordens de pequenas proporções tendem a se agravar chegando a ocorrência da criminalidade. Para os autores se a janela de uma indústria fosse quebrada e não houvesse imediato reparo, as pessoas que ali transitassem sentiram uma sensação de descaso com o local, deixando a impressão de que naquela localidade não havia autoridade responsável pela manutenção ou reparação da ordem, a tendência, então é que, em pouco tempo, todas as janelas viessem a ser quebradas.

Destarte, ao encontro do pensamento do autor:

[...] a permanência de um ambiente deteriorado criaria uma atmosfera de irresponsabilidade coletiva, dando início a um lento e extenso processo de decadência que se estende do prédio com janelas quebradas para as ruas, praças, jardins, monumentos e para a comunidade local. (DE ASSIS, 2009).

Deve-se deixar nítido que tal pensamento oriundo da Escola de Chicago não foi unânime e sofreu diversas críticas, sendo acusada de difundir um conceito de cultura unificada, sem fazer distinção entre moradores de uma cidade dividida em classes.

Ademais, também atribuiu à desorganização social a determinação única do comportamento individual, ao mesmo tempo em que este era definido como fruto da liberdade de ação.

Destarte, a desorganização social e o ambiente físico deve ser entendido como vetores que influenciam na ocorrência delitiva, porém não se deve apontar tais fatores de maneira isolada.

São diversos os autores que delinearão seus pensamentos na área, porém foi selecionado dois autores modernos que trazem abordagens dinâmicas sobre como o ambiente e sua arquitetura podem ajudar na prevenção da violência e do crime, são eles Amaro (2005) e Bondaruk (2007).

O escopo do pensamento é não permitir que o ambiente se torne vulnerável ao cometimento de delitos através de mudanças bem estruturadas em seu ambiente, devendo atentar os aspectos de segurança desde o processo de planejamento e construção imobiliária.

Para Amaro (2005) os elementos básicos a serem desenvolvidos como estratégia de prevenção ao crime são o controle e a observação. O autor ainda detalha os elementos os subdividindo em: controle de acesso, observação natural e reforço territorial.

De maneira mais específica o controle de acesso “[...] tem como prioridade possibilitar a fiscalização do ingresso das pessoas em determinados lugares, criando a sensação de risco para aquele que pretende intentar um ato criminoso.” (REGAZZONI, 2012).

A respeito da observação natural Amaro, Lima e Braga (1998) ressaltam que “[...] as pessoas se sentem mais seguras sabendo que há alguém em potencial para observá-las, para registrar a sua presença naquele lugar em que se encontra e ter a consciência de que estão sendo vistas”.

Nesta linha de raciocínio Bondaruk (2007) realizou uma pesquisa de campo feita com delinquentes recolhidos no Departamento Penitenciário (DEPEN/PR), em que dentre os diversos itens questionou como pensam os delinquentes, neste item foi constatado que o menor trânsito de pessoas e veículos, e, a presença de obstáculos à visão foram apontados por 73% dos entrevistados como fatores preponderantes na escolha do local para o cometimento de crimes de furto ou roubo.

Já o reforço territorial esta relacionado ao exposto na Teoria das Janelas Quebradas de Wilson e Kelling (1982), pois consiste que as pessoas zelem e vigiem os lugares de seus interesses contra atitudes anti-sociais, ou quando não podendo

fazê-lo que acionem as Instituições que consigam sanar as irregularidades, pois um local deixado ao desleixo apresentando sinais de deterioração se apresenta propenso a desordem e cometimento de delitos cada vez em maior gravidade.

Por fim, ponto que merece destaque na obra de Bondurak (2007) foi a ênfase de que responsabilidade pela manutenção do espaço público é do Estado, porém é de responsabilidade solidária a todos que participam do ambiente, ou seja, é dever de todas as pessoas da comunidade zelar e cuidar do espaço público.

3. PROGRAMAS E INSTRUMENTOS COMO MEIO DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE NAS CIDADES

À guisa de facilitar o entendimento de como programas e instrumentos de esfera político-administrativos tem o condão de influenciar significativamente o ambiente público com foco, neste artigo, na redução da criminalidade nas cidades, foram eleitos três exemplos. O primeiro trata-se do programa Tolerância Zero na cidade de Nova Iorque intimamente ligada a Teoria das Janelas Quebradas. O segundo refere-se ao Relatório de Averiguação de Incidente Administrativo (RAIA), adotado no Estado de São Paulo. Por fim, Programa Unidades Paraná Seguro – Cidadania que está pautado pelo policiamento comunitário em localidades com alta taxa de tráfico de drogas e homicídios.

3.1 Programa tolerância zero

O programa Tolerância Zero, do Departamento de Polícia de Nova Iorque, tornou-se referência internacional no combate ao crime tendo em vista o impacto efetivo na redução da criminalidade e intervenção de melhorias no ambiente urbano da cidade.

Na década de 90 a cidade de Nova Iorque passou de uma velha política criminal marcada por mais tolerância (o prefeito era David Dinkins) para uma plataforma clara de “endurecimento” com os criminosos e de guerra ao crime com a eleição, em 1993, do prefeito Rudolph Giuliani.

No início de 1994, Giuliani nomeou William Bratton Comissário de Polícia de Nova Iorque, com amplos poderes de enfrentamento do problema criminal. Bratton era defensor da Teoria das Janelas Quebradas e passou a adotar tal política em todos os distritos da cidade. Esta teoria tem sua origem, em grande parte, em função de um famoso artigo publicado por James Q. Wilson em parceria com George Kelling, no ano de 1982, na revista norte-americana Atlantic Montly. O artigo intitulou-se “Broken Windows: the police and neighborhood safety”. A metáfora das janelas quebradas funcionaria assim: se as janelas quebradas em um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas assumirão que ninguém se importa com seus atos de incivilidade e continuarão a quebrar janelas. O resultado seria um sentimento geral de decadência e

desamparo em que a desordem social encontraria terreno fértil para enraizar-se e gerar seus frutos maléficis.

Tal entendimento foi adotado, pois o aumento da violência nos EUA na segunda metade do século XX foi abrupto fato foi motivado pela mudança de estratégia da polícia adotada pela polícia, originalmente, do papel de manter a paz e prevenir o crime para atuar exclusivamente no combate ao crime. A prevenção do crime era feita com a presença constante da polícia no seio da comunidade. E aqui reside outro fundamento da Teoria das Janelas Quebradas.

O policial deve fazer parte da comunidade, entranhar-se na comunidade, e lidar com as condições que criam o crime (desordens de todo o tipo, embriaguez pública, jogos ilegais, etc.). Assim, ele conhece a comunidade, e é conhecido por ela. Cria-se um vínculo entre a comunidade e a autoridade policial, e este vínculo, permitem que ambos juntem forças para evitar o surgimento da desordem e de pequenos delitos que, mais tarde, levarão à criminalidade violenta.

Com relação ao problema (do binômio desordem-crime), CUNHA (2010) propõe que o seu combate efetivo possibilitará a redução do medo do crime, a melhora da qualidade de vida e a promoção do relacionamento com a comunidade. Segundo o autor:

Espaços deteriorados, inicialmente com uma janela quebrada, e não recuperado pelo poder público local daria margem ao pensamento sobre a ausência do Estado e da eficácia coletiva daquela comunidade, portanto, sem denúncia ou mesmo intervenção direta para impedir os desvios (CUNHA, 2010, pag 37).

Assim, é preciso uma comunidade organizada, que preze a manutenção da ordem, e uma relação de confiança entre a comunidade e a polícia, de modo que ambos se auxiliem mutuamente.

Especificamente em Nova Iorque, no que concerne às estratégias de redução da criminalidade, Bratton considerou o aumento do contingente policial e a modernização dos equipamentos, a devolução de responsabilidade para os chefes de delegacias ("*precincts*") e a implantação de um esquema informatizado de acompanhamento dos índices de criminalidade. Outrossim como atitudes iniciais de policiamento sob a égide da política de tolerância zero, passou-se a reprimir todo tipo de desordem social, ainda que isso não significasse necessariamente um crime.

O grande argumento dos defensores do Tolerância Zero é o de que, não obstante eventuais excessos em casos isolados, o programa provou ser efetivo, tendo sido responsável pela redução dos índices de criminalidade. Segundo Bratton, entre 1994 e 1998 os crimes violentos em Nova York foram reduzidos em 38%, sendo que somente os homicídios sofreram declínio de 51%.

Em contrapartida, deve-se observar que, conforme Christian Parentti citado por Belli (2004), este assinala que um dos motivos da eficiência do programa não está, efetivamente, na sua única e exclusiva aplicação. Christian comenta que a vivência da redução dos crimes estaria também relacionada à diminuição da população jovem, à queda na taxa de desemprego, apresentação de um quadro de

estabilização e exaustão do mercado de crack, à falsificação dos relatórios produzidos pelos policiais sobre a ocorrência de delitos e à ocorrência de invernos mais rigorosos nos períodos analisados.

3.2 Relatório de averiguação de incidente administrativo (RAIA)

Para melhorar o trabalho policial, denunciar problemas de infraestrutura relativos ao município e, em alguns casos, até mesmo a federação e considerando todos os pedidos dos Conselhos de Segurança (CONSEG) sobre a melhoria da infraestrutura para diminuição da violência foi concebido, em setembro de 2004, no estado de São Paulo, o RAIA (Relatório de Averiguação de Indícios de Infração Administrativa).

Este relatório foi desenvolvido e aprimorado principalmente por uma dissertação de mestrado em Ciências Sociais do capitão Marcelo Vianna. O envio seria informatizado e poderia ser feito diretamente do oficial responsável pelo batalhão à prefeitura que receberia e passaria, automaticamente, à subprefeitura adequada. Com a apresentação do estudo, a Polícia Militar entendeu que havia uma necessidade grande em aprimorar o sistema. Deste modo o documento foi modificado e começou a ser RAIA (Relatório de Averiguação de Incidentes Administrativos).

Em suma o RAIA é um documento oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) a ser preenchido pelo policial militar no exercício das suas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, de bombeiro e de defesa civil, ao ser comunicado ou se constatar a existência de incidentes administrativos que, de alguma forma, possam afetar a ordem pública em qualquer dos seus aspectos (tranquilidade, salubridade e segurança pública).

A utilização do RAIA no estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), tem se intensificado principalmente por meio de parcerias com as prefeituras de todo o estado para o combate ao crime em cada região. A intenção é estimular a realização de ações de segurança complementares ao trabalho policial a partir de sugestões de correções de problemas urbanos, como falta de iluminação pública e limpeza de vias. Assim, o RAIA é encaminhado para o Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública (CIISP), onde serão sistematizados e repassados aos prefeitos.

Além das administrações municipais, também são acionados outros órgãos públicos ou entidades responsáveis pela reparação de um determinado problema. Com isso, a SSP tem um controle informatizado das ações de segurança complementares ao trabalho policial que precisam ser realizadas e que são de responsabilidade das prefeituras.

No campo científico é importante salientar e expor a posição de alguns autores que tem o viés crítico principalmente quanto à utilidade deste relatório, impactos que o mesmo pode ter no ambiente e na criminalidade, se há competência legal para utilização do relatório pela polícia e os efeitos positivos

atuando na prevenção de delitos.

Desta forma, segundo Carvalho (2008, p. 106), há a subutilização do relatório, devido ao descrédito dos policiais militares nas providências que deveriam ser adotadas por outro órgão municipais, cujos entendimentos são errôneos ou desvirtuados, pois ao invés de vislumbrar um auxílio da PMESP, entende ora como ingerência ora como uma espécie de intromissão político-administrativa na gestão municipal.

Os impactos (eficiência e eficácia) dessas iniciativas na prevenção criminal foram também avaliados por Santos (2009, p. 82), ao indicar que a mera aplicação do relatório muito pouco contribuiria para a efetiva melhoria das condições do ambiente e a satisfação da comunidade, por outro lado, seria fundamental à concretização da filosofia de polícia comunitária, para propagar o envolvimento de toda sociedade nas questões de segurança pública.

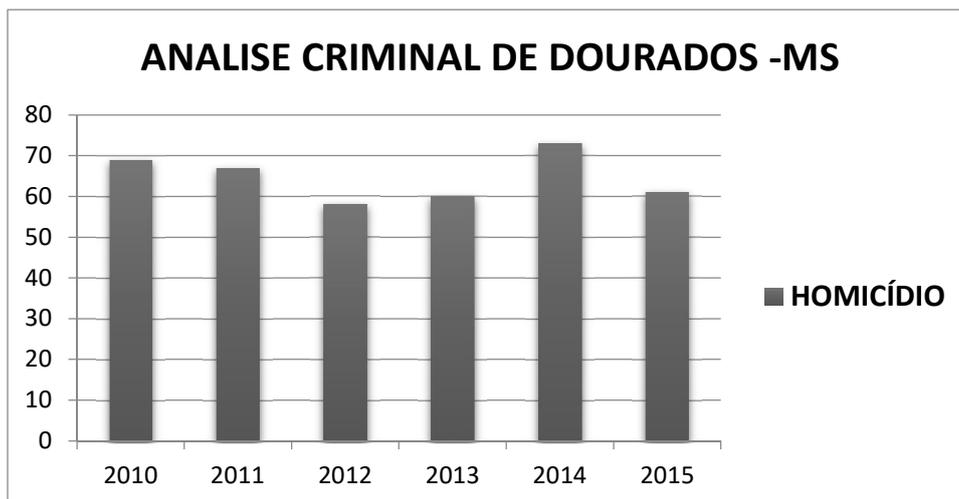
Segundo Mesquita Neto (2006), a concepção de prevenção estaria apoiada na idéia de que as ações de prevenção se caracterizariam principalmente pela natureza da ação, mais especificamente, pela anterioridade ao crime e à violência e pela ausência de punição ou ameaça de punição, e não tanto pelo resultado ou consequência da ação.

Diante do exposto, há desafios que precisam ser superados para que o RAIAtinja um maior grau de efetividade através da ação do poder público na resolução dos problemas verificados no ambiente comunitário. Todavia, é sobressalente a função sócio-ambiental do relatório tendo em vista o fato de ser um instrumento com o intuito de provocar as autoridades sobre os problemas de infraestrutura local.

4. CENÁRIO ATUAL DA CIDADE DE DOURADOS

O Município de Dourados está localizado na região sudoeste do Estado de Mato Grosso de Sul e segundo estimativa do IBGE (2014) a população em 2014 deve chegar a 210.218 pessoas. A densidade populacional do município é cerca de 47,97 hab/km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estabelecido em 2010 apresenta um valor elevado na marca de 0,747, o qual coloca o município em terceira colocação no estado.

Relativo à criminalidade, foco do presente estudo, Dourados aponta um aumento em 2014 com relativa estabilidade e melhoria no ano de 2015, tal feito se comparado com seus próprios números:



Fonte: SIGO (2016).

Gráfico 1 - Registros de homicídio doloso na cidade de Dourados, comparativo dos anos de 2010 a 2015.

Conforme se verifica no gráfico realizado a partir de dados coletados no Sistema Integrado de Gestão Operacional (SIGO, 2016), programa responsável pelo banco de dados da Segurança Pública de Mato Grosso do Sul, constata-se que houve um aumento no número de homicídios, passando de 60 registros em 2013, para 73 no ano de 2014, e novamente um declínio em 2015 com o valor de 61 registros de homicídio doloso.

O cenário a princípio vislumbra certa melhoria, contudo ao compararmos esses dados em um cenário nacional, verifica-se que há muito a ser feito, para a ONU (Organização das Nações Unidas) o aceitável seriam 10 homicídios para cada 100 mil habitantes, dentro do período anual.

Ao analisar as estatísticas sobre o roubo percebe-se um cenário similar ao gráfico relativo ao homicídio doloso, em que ocorreu um relativo aumento no número de roubos em 2014, comparado com 2013, tendo aumentado de 522 crimes para 706 casos de roubos, em consequente um decréscimo no ano de 2015, caindo para 621 registros.

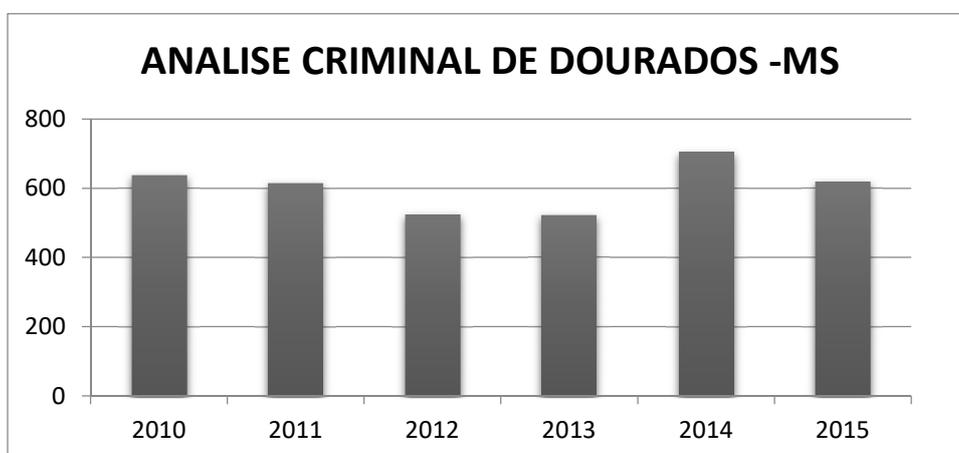


Gráfico 2 - Registros de roubo na cidade de Dourados, comparativo dos anos de 2010 a 2015

Fonte: SIGO (2016).

Já ao observar o gráfico sobre furto se verifica um cenário diferenciado em que se analisa um decréscimo no ano de 2014, perante aos dados de 2013, passando de 2418 para 2314, tendo uma diminuição de aproximadamente 4%, já no ano de 2015 houve um acréscimo no índice de furtos muito próximo de 6%, passando de 2314 em 2014 para o número de 2462 no ano de 2015.

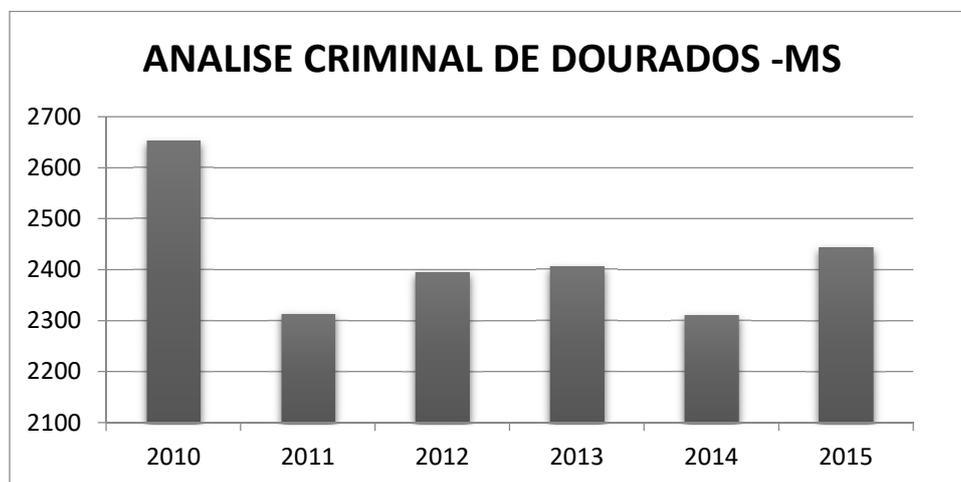


Gráfico 3 - Registros de furto na cidade de Dourados, comparativo dos anos de 2010 a 2015
Fonte: SIGO (2016).

Apesar da superficial análise, deve se levar em consideração o pensamento de Martins (2010) que julga não ser possível afirmar um fator específico determinante para o crime. Valendo lembrar que as relações entre os fatores e o crime não são diretas e envolvem um conjunto de variáveis que exercem um grau de influência mais forte ou não, no crime. Dessa forma, renda baixa, altas taxas de desemprego e desigualdade funcionam como estímulos à opção pelo crime, diminuindo o custo do indivíduo entrar para uma atividade ilegal. Inclusive variáveis de caráter particular da vida do indivíduo, como educação familiar e os valores adquiridos, não podem ser desconsiderados.

Se analisar o número de furtos com a população estimada pelo IBGE para 2015, tem-se que mais de 1% das pessoas são vítimas de furto na cidade de Dourados, tal número apenas no ano citado, isso analisando de maneira fria, pois não levando em consideração que em um registro podem existir mais de uma vítima, também não analisando a cifra negra, assim, tais análises mostram preocupação à comunidade de Dourados – MS.

Neste diapasão, o presente trabalho busca intervir em um dos diversos fatores que podem interferir na complexa rede da delinquência criminal, modificando o ambiente e a partir deste, alterar os índices criminais e proporcionar uma maior sensação de segurança a população.

5. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA DOURADOS MS

Partindo do pressuposto que este artigo tem um viés de proposta de

intervenção pós diagnóstico no que se refere principalmente à redução da criminalidade, melhoria do ambiente municipal e aumento do sentimento de segurança da população, propomos três passos que poderiam ser seguidos pelas instâncias de segurança e do poder executivo na cidade de Dourados-MS.

Naquela seqüência de passos insta iniciar com um instrumento que viabilize as demais seqüências de atividades a serem desenvolvidas em futuro oportuno, nos referimos ao Relatório de Danos ou Pendências Administrativas – REDAPEN. Este nada mais é que um relatório a ser preenchido pelo policial militar no exercício das suas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, podendo ser extensível aos bombeiros ou qualquer servidor que trabalhe na área de segurança pública, ao ser comunicado ou se constatar a existência de incidentes administrativos que, de alguma forma, possam afetar a ordem pública em qualquer dos seus aspectos (tranqüilidade pública, salubridade pública e segurança pública).

O REDAPEN é um nome proposto pelos autores que tem como modelo o RAIÁ no que se refere à estrutura de preenchimento de informações. De maneira sucinta o relatório conterá, inicialmente, informações que possam identificar precisamente o local e suas características físicas.

Após, haverá um campo com os dados pessoais (se houver) com o nome completo da pessoa que foi qualificada como testemunha do dano ou pendência de modo que a população seja partícipe do processo.

Em um terceiro campo há que se fazer constar fato constatado pelo policial militar que presuma a existência de incidente administrativo abrangendo as circunstâncias que conduziram para a constatação, ou seja, destina-se ao esclarecimento de como o policial militar constatou o fato (foi solicitado por um cidadão durante o serviço ou policial militar presenciou o fato). Neste campo, uns sem número de fatos podem ser relatados, por exemplo, falta de iluminação pública, terrenos e casas abandonadas, lugares de difícil acesso, etc.

Não obstante, em um quarto campo, poderá ser anexado algum documento ou foto que estejam relacionados com o dano. Após a identificação do policial responsável pelo relatório, haverá um *log*, ou seja, um rol seqüencial de encaminhamentos com a data, assunto, responsável e providências que foram tomadas na resolução daquela pendência.

A idéia na implantação do relatório no município de Dourados-MS poderia ser feita de maneira experimental com um projeto piloto com vistas a identificar o potencial de aceitabilidade e efetividade na utilização do mesmo pelos órgãos competentes. A partir de uma possível consolidação e formatação final do REDAPEN é que haveria a fase de formalização, a exemplo de São Paulo, por meio de uma Portaria da Polícia Militar e concomitante a celebração de convênio entre a polícia e a prefeitura com aprovação da câmara municipal.

De acordo Santos (2009, p. 82) seria fundamental a concretização da filosofia de polícia comunitária, para propagar o envolvimento de toda sociedade nas questões de segurança pública.

Neste sentido é que propugnamos o segundo passo, de forma a dar maior

efetividade ao uso do relatório, que é justamente capacitar os policiais para que os mesmo possam, no exercício das suas funções, interagir com o ambiente comunitário na forma, inclusive, de consultoria a população com o intuito de estreitar a integração polícia-comunidade, assim, possibilita a percepção de segurança pública como responsabilidade de todos e estabelece uma relação de confiança entre o policial e o cidadão. Um exemplo seria a percepção do policial ao visitar um estabelecimento comercial e sugerir alterações nas disposições de caixas eletrônicos, mercadorias ou até mesmo iluminação mais eficiente de forma a coibir a ação de roubo.

O último, mas não menos importante passo, seria a implantação de um sistema de informatização, interligando a polícia e a prefeitura, que integrasse todas as informações obtidas e registradas por meio do REDAPEN. Para Filho (2006), a TI deve permitir que as informações de interesse policial sejam compreensíveis por todos, compartilhadas de modo geral como conhecimento reproduzível e mantido em sistemas de informações que permitam a realização das funções de inteligência. Deve permitir ainda que a decisão policial passe a contemplar não só as informações importantes retiradas diretamente das “ruas”, mas, também, as informações secundárias fruto de análises.

Presume-se que a implantação deste sistema seria substancial não só para consolidar um banco de dados provindos do REDAPEN mas também fornecer informações de acompanhamento e resolução dos danos e pendências verificados pelos policiais vislumbrando o conceito de *accountability*. Nakagawa (1993) tem o conceito de *accountability* como sendo a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos. Em resumo, com o sistema, o policial preencheria o REDAPEN em uma plataforma eletrônica com o uso de *tablet*, podendo tirar fotos, fazer vídeos e enviaria simultaneamente esses dados para a prefeitura que ficaria responsável por dar os devidos encaminhamentos na resolução da situação verificada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do presente estudo, através de uma revisão teórica ficou estabelecido que o crime é um comportamento complexo, estabelecido por diversos vetores, dentre estes um que contribui com grande força para a sua consumação é o ambiente.

Solidificado o pensamento da influência do ambiente e da desorganização social no crime, o presente artigo trouxe exemplo de políticas públicas que procuraram sanar as irregularidades do ambiente, com o escopo de influenciar na

incidência criminal.

O Departamento de Polícia de Nova Iorque estabeleceu o programa Tolerância Zero referência internacional no combate ao crime tendo em vista o impacto efetivo na redução da criminalidade e intervenção de melhorias no ambiente urbano da cidade. No cenário nacional foi estabelecido no Estado de São Paulo uma parceria entre as prefeituras e os órgãos de segurança pública, essa relação de colaboração é feita a partir de sugestões de correções de problemas urbanos, como falta de iluminação pública e limpeza de vias, as sugestões de providências serão apontadas por relatórios elaborados por policiais militares que atuam nas localidades.

Tais problemas urbanos são considerados, como reza a doutrina, fatores de indução ao crime. Pautado neste pensamento e nas políticas públicas adotadas como exemplo, além de uma breve constatação da necessidade de mecanismos que visem a diminuição dos índices criminais na cidade de Dourados – MS, os autores propõem a implementação do Relatório de Danos ou Pendências Administrativas – REDAPEN que se dará por meio da integração entre a Polícia Militar lotada na cidade de Dourados – MS com os órgãos do executivo municipal, em que os operadores da segurança pública, presentes diuturnamente nos locais mais longínquos do município, elaborarão um relatório simples que narram irregularidades administrativas (correções de problemas urbanos, como falta de iluminação pública e limpeza de vias) sanáveis pelo executivo municipal e que interferem na criminalidade.

Por fim, o que se pretende com a execução do relatório é implementar melhorias no espaço urbano de modo que haja uma também uma influência para redução do crime e aumento da sensação de segurança dos cidadãos. De maneira geral visa fornecer instrumentos de melhoria do sistema de segurança pública municipal, conscientizando as Instituições Públicas de que a melhoria da segurança e ordem pública não competem a órgãos específicos, mas abrange uma complexidade que necessita da ação de todos.

REFERÊNCIAS

AMARO, Marcos Antonio. **Arquitetura contra o crime: PCAA – prevenção do crime através da arquitetura ambiental**. Rio de Janeiro: o autor, 2005.

AMARO, Marcos Antônio; LIMA, Roberto Alves de; BRAGA, Nilton Alves. **Prevenção de delito através da arquitetura ambiental**. Casos e Textos sobre administração pública (casos) / Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Administração. – Rio de Janeiro: SAD/FESP-RJ, 1998.

ANDRADE JR, Francisco Valderico. **O Relatório de Averiguação de Indício de Infração Administrativa como Ferramenta de Polícia Comunitária**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores,

Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 2006.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90.** São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 61-85.

BONDARUK, Roberson Luiz. **A prevenção do crime através do desenho urbano.** Curitiba: Edição do autor, 2007.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 24, p. 30-50, 1990.

CARVALHO, Eduardo Agrella. **O Binômio Estado e Município Desenvolvendo Ações Estratégicas na Contenção da Violência Urbana.** Monografia (Curso Superior de Polícia I - 08) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 2008.

DA CRUZ, Ana Inês Vizeu Pinto. **Breve incursão à história da criminologia como ciência – debates sobre as influências endógenas e exógenas no acto criminoso.** I Jornadas de História da Psiquiatria e Saúde Mental, 2010.

DE ASSIS, Márcio Ronaldo. **Elementos tipológicos ideais da arquitetura urbana e o exercício do policiamento ostensivo no espaço público do hipercentro de belo horizonte.** Belo Horizonte: CEGESP, 2009.

FILHO, E. (2006). **“Gestão de Tecnologia da Informação e a Eficiência Operacional Policial”.** Dissertação de Mestrado em Administração.
IBGE. **Estimativa da População 2014.** Disponível em:
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=500370>>. Acesso em: 20 Jul 2015

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções.** Fundação Friedrich Ebert. Revista Análise e Propostas, nº 33, 2006.
Disponível em < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>>
Acessado em: 14 jul. 2015.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos; introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Criminais.** 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria.** São Paulo: Atlas: 1993.

NEWMAN, Oscar. **Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design.** New York: Coolier Books, 1970.

PMESP. **Portaria nº. PM3-002/02/10**. Institui o Relatório de Averiguação de Incidente Administrativo. São Paulo: PMESP, 2010.

PMMS. **Análise Criminal da cidade de Dourados**. Realizado pelo 3º Batalhão e Polícia Militar. Dourados: PMMS, 2015.

REGAZZONI, Vagner Aparecido. **A iluminação pública como estrutura de oportunidades para a prática de delito: uma análise ambiental sob a ótica da segurança pública**. São Paulo: APMBB, 2012.

SINESP. **Relatório Consolidado de Ocorrências de homicídios dolosos registrados pela Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>. Acesso em: 23 Jul 15.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policamento Comunitário: Como Começar**. RJ: POLICIALERJ, 1994, p.04

VIANNA, Marcelo José Rabello. **Readequação do sistema de elaboração e tramitação dos relatórios de averiguação de indícios de infração administrativa na capital**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais II /2009). São Paulo: Centro de Altos Estudos de Segurança, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2009.

VITALE, Alex S. **Innovation and Institutionalization: factors in the development of “quality of life” policing in New Iorque City**. Policing & Society, vol. 15, n. 2, Jun, 2005.

VERÃO, Flávio. **Criminalidade pelo 2º ano consecutivo**. Publicado em: 04 Mai 14. Disponível em: <http://www.progresso.com.br/caderno-a/dourados-reduz-criminalidade-pelo-2-ano-consecutivo>. Acessado em: 28 Out.2016.

WILSON, James Q. & KELLING, George L. **Broken Windows: the police and neighborhood safety**. Atlantic Montly (Digital edition), mar., 1982.

ABSTRACT: This article aims to propose the use of a report in the city of Dourados-MS, which will be used to record pending or damage which have taken place in the urban environment during the raids and police reports. The justification of use of this report is given considering the neoclassical theory of criminology that seeks to discover and establish the degree of influence that the environment has on the behavior of the elements that make up the crime. Furthermore, the study is founded on the positive experience in the implementation of the Administrative Incident Investigation Report (RAIA), adopted in the State of São Paulo. Thus it appears that the municipality screen is in a border region widely used for narcotics and arms trafficking and has index of violent deaths above the acceptable

established by the United Nations (UN). Finally, it is promising the adoption of this report by the police and municipal authorities with a view to achieving improvements in the urban space so that there is also an influence to reduce crime and increase the perception of safety of citizens.

KEYWORDS: Police Sciences.Municipal Public Security.Military Police. Theory of Criminology.

CAPÍTULO XVII

O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

**Cleide Vasconcelos Dantas
Dayana Alves Ferreira
Cláudio Zancan
Thiago Maia Macedo Nogueira**

O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Cleide Vasconcelos Dantas

Universidade Federal de Alagoas

Maceió - Alagoas

Dayana Alves Ferreira

Universidade Federal de Alagoas

Maceió - Alagoas

Cláudio Zancan

Universidade Federal de Alagoas

Maceió - Alagoas

Thiago Maia Macedo Nogueira

Universidade Federal de Alagoas

Maceió - Alagoas

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de estudar a construção do atual perfil do cidadão brasileiro como ator de mudanças sociais. Como objetivos específicos o artigo faz um estudo da formação da população brasileira e do impacto da evolução do Estado na construção da cidadania no Brasil. A pesquisa se configura como levantamento bibliográfico, com estudo caracterizado como exploratório e explicativo. O estudo foi dividido em três partes. Inicialmente, para melhor entendimento dos objetivos, são identificados os conceitos de Estado, identidade nacional e cidadania. A segunda parte contempla a história da formação da população brasileira e os impactos da evolução do Estado na construção da cidadania no Brasil. A terceira parte estuda o cidadão brasileiro como ator de mudanças sociais. Conclui-se que a população brasileira mudou seu conceito de participação política, não mais limitado ao sufrágio do voto, mas com uma participação bem mais efetiva, atuando em seu papel de cidadão, acompanhando e opinando sobre questões políticas, econômicas e sociais. Os movimentos sociais são a mais evidente expressão dessa atuação. As manifestações aglutinam cada vez mais brasileiros para reivindicação de suas demandas, impulsionando as mudanças necessárias ao desenvolvimento da sociedade brasileira. Essas mobilizações também têm se mostrado um eficiente meio de evidenciar desvios de conduta de gestores públicos, bem como de despertar a população para valores éticos e morais. Sugere-se para estudos futuros os resultados efetivos das experiências de gestão participativa no Brasil.

PALAVRAS CHAVE: Estado, cidadania, participação.

1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm sido marcadas por grandes mudanças sociais no Brasil. Algumas dessas mudanças já estariam implícitas dentre os artigos da Constituição Federal de 1988, esperando o momento certo para sua regulamentação. Na verdade, a Carta Magna começou a democratizar o Brasil,

priorizando o cidadão e até abrindo a possibilidade para inúmeras experiências de participação popular nas decisões das políticas públicas.

Evidenciada por estar entre os cinco fundamentos constitucionais, a temática cidadania teve um significativo crescimento na produção científica brasileira recente. Entre os estudos, observa-se que inúmeros são voltados ao aspecto legal, como também já existem diversos trabalhos enfatizando o papel da escola ou da família na construção da cidadania. Contudo, percebe-se a carência de estudos da cidadania na dimensão sociocultural, sob a ótica dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no artigo 3º da Constituição:

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A partir da constatação dessa lacuna, este artigo busca estudar a construção do atual perfil do cidadão brasileiro como ator de mudanças sociais. Como objetivos específicos o artigo faz um estudo da formação da população brasileira e do impacto da evolução do Estado na construção da cidadania no Brasil.

A relevância desse estudo é reforçada por Bresser-Pereira (2000, p. 2), que julga necessário ir às origens da própria formação nacional do Brasil para nos entendermos a nós mesmos, para descobriremos nossa matriz fundadora, nosso pecado original, e assim, através dessa pesquisa histórica em profundidade, sermos capazes de saber o que é o brasileiro estruturalmente, intrinsecamente, e, portanto, independentemente da própria evolução histórica – econômica e social – do Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O ESTADO, A IDENTIDADE NACIONAL E A CIDADANIA

Para melhor estudo da construção do atual perfil do cidadão brasileiro, faz-se necessário abordar inicialmente alguns aspectos conceituais de Estado, identidade nacional e cidadania. Na sequência, proceder-se-á o estudo da perspectiva sociocultural na formação da cidadania.

Rua (n. d.) define o Estado como uma estrutura política e organizacional formada pelos seguintes elementos ou partes: poder político soberano, um povo, que se organiza de modo a formar a sociedade; um território, ou seja, uma base física sobre a qual se estende a jurisdição do poder soberano; um governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado. A autora explica que a presença do Estado é uma condição essencial para a cidadania, ou seja, sem Estado não existe a possibilidade da cidadania. Ainda segundo Rua, a cidadania é a efetiva

possibilidade do indivíduo tomar parte, por vias diretas ou indiretas, nas decisões coletivas que afetam a sua vida e o seu destino. Em outras palavras, significa o direito e a capacidade dos membros de uma sociedade de interferirem no próprio Direito, ou seja, na formulação e execução das leis. Em troca deste direito, o indivíduo se compromete a contribuir, de alguma forma, para com o bem-estar da coletividade.

A identidade nacional é definida por Bresser-Pereira (2000) como algo que um povo constrói para si mesmo. Mais do que isto, que não apenas a identidade nacional, mas a própria nação é uma construção política de cada sociedade. A identidade é algo que está sempre em processo de mudança, que depende, sem dúvida, de certos mitos fundadores, de pecados originais, mas é também algo que muda à medida que mudam as técnicas adotadas por essa sociedade, as formas de propriedade, as instituições, e as ideologias.

De Carvalho (2001) infere que a cidadania de desdobra em direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis garantem a vida em sociedade, os direitos políticos garantem a participação da sociedade no governo, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular desses três direitos que foram garantidos aos brasileiros a partir de 1988 pela Constituição Federal. Hoje, mais consciente, o próprio brasileiro reivindica seu pleno exercício de cidadania.

3. FORMAÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

3.1 SOCIEDADES PRIMITIVAS

O povo brasileiro formou-se a partir de matrizes étnicas muito distintas, que após séculos de convivência originaram um povo novo, relata Neves (2013). Falar hoje em mistura entre índios, negros e brancos parece defasado, no entanto, estudos culturais reforçam que foi de fato tal sincretismo que possibilitou a formação do povo brasileiro.

Falando do descobrimento do Brasil por Portugal, Cunha (2009) afirma que ao chegarem às costas brasileiras, os navegadores pensaram que haviam atingido o paraíso terreal: uma região de eterna primavera, onde se vivia comumente por mais de cem anos em perpétua inocência. Entende-se então que a sociedade indígena brasileira vivia o que, segundo Várnagy (2006), John Lock descreveu como lei natural: “homens vivem juntos segundo a razão e sem um superior comum sobre a Terra, com autoridade para julgar entre eles”. O estado de natureza está regulado pela razão e é possível que o homem viva em sociedade, mas se carecem desse “poder decisivo de apelo, tais homens se encontrarão ainda no estado de natureza”.

Sem fé, sem lei, sem rei. Clastres (2014) registra que o aparecimento do Estado realizou a grande divisão tipológica entre selvagens e civilizados, e traçou uma indelével linha de separação além da qual tudo mudou, pois o tempo se torna

história. O Estado, é definido como instrumento que permite à classe dominante exercer sua dominação violenta sobre as classes dominadas.

Ribeiro (2015) entende que a instituição social que possibilitou a formação do povo brasileiro foi o cunhadismo, velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. O autor explica que cada europeu posto na costa podia fazer muitíssimos desses casamentos, a instituição funcionava como uma forma vasta e eficaz de recrutamento de mão de obra para os trabalhos pesados de cortar paus-de-tinta, transportar e carregar para os navios, de caçar e amestrar papagaios e soins.

3.2 AFRICANOS

Não se sabe ao certo quando chegaram os primeiros negros escravos. É portanto provável que tivessem acompanhado os primeiros colonizadores, infere Prado Jr (2012). Em fins do primeiro século já somavam 14 mil indivíduos numa população total – inclusive índios aldeados - que não chegava a 60 mil habitantes. Em fins da era colonial representavam 50% da população.

Tal como ocorreu aos brancos vindos mais tarde a integrar-se na etnia brasileira, os negros, encontrando já constituída aquela protocélula luso tupi, tiveram de nela aprender a viver, plantando e cozinhando os alimentos da terra, chamando as coisas e os espíritos pelos nomes tupis incorporados pelo português, fumando longos cigarros de tabaco e bebendo cauim, relata Ribeiro (2015). O autor também percebe que o enorme contingente negro e mulato é o mais brasileiro dos componentes de nosso povo. O é porque, desafricanizado na mó da escravidão, não sendo índio nativo nem branco reinol, só podia encontrar sua identidade como brasileiro. Vale dizer, como um povo novo, feito de gentes vindas de toda parte, em pleno e alegre processo de fusão. Assim, os negros não se aglutinam como uma massa disputante de autonomia étnica, mas como gente intrinsecamente integrada no mesmo povo, o brasileiro.

3.3 A POPULAÇÃO COLONIAL

Ribeiro (2015) ainda destaca que o Brasil foi regido primeiro como uma feitoria escravista, exoticamente tropical, habitada por índios nativos e negros importados. Depois, como um consulado, em que um povo sub-lusitano, mestiçado de sangues afro e índios, vivia o destino de um proletariado externo dentro de uma possessão estrangeira. Os interesses e as aspirações do seu povo jamais foram levados em conta, porque só tinha atenção e zelo no atendimento de requisitos de prosperidade da feitoria exportadora. O que estimulava era o aliciamento de mais índios trazidos dos matos ou a importação de mais negros trazidos da África, para aumentar a força de trabalho, que era a fonte de produção dos lucros da metrópole. Nunca houve aqui um conceito de povo, englobando todos os

trabalhadores e atribuindo-lhes direitos. Nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar.

Fleury (2006) considera que alguns aspectos singulares da colonização portuguesa marcaram as dificuldades que o País vai enfrentar em relação à cidadania e ao desenvolvimento social. Um deles, que nos distingue das colônias espanholas na região, foi o obscurantismo em relação à educação. Só após a expulsão dos jesuítas, o Estado passou a encarregar-se da educação primária, ainda que de forma precária, sendo que a educação superior foi proibida no país até 1808. Outro fator que vai impedir a formação da cidadania é decorrente do prolongado e intenso fluxo de escravos, até a abolição da escravatura em 1888. O fim do trabalho escravo foi o fato político mais importante do período anterior à proclamação da república. No entanto, como ele foi precedido da promulgação da Lei das Terras, em 1850, o negro liberto foi assim impedido de ter acesso à terra, mantendo assim sua condição de exclusão social.

As classes dominantes reestruturaram eficazmente seu sistema de recrutamento da força de trabalho, substituindo a mão de obra escrava por imigrantes importados da Europa, cuja população se tornara excedente e exportável a baixo preço. (RIBEIRO, 2015).

A parte [da população colonial] que, embora livre, não dispunha de recursos suficientes para se classificar entre os grandes senhores e vivia do próprio trabalho, em princípio livre, pouco se diferenciava do trabalho escravo, afirma Prado Jr (2012).

Segundo Ribeiro, apesar da desproporção das contribuições – negra, em certas áreas, indígena, alemã ou japonesa, em outras –, nenhuma delas se autodefiniu como centro de lealdades étnicas extranacionais.

4. A EVOLUÇÃO DO ESTADO E SEUS IMPACTOS À FORMAÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA

Durante os três primeiros séculos o Estado brasileiro não evoluiu. Somente a partir do século XIX a história relata alguns avanços político-sociais. Mesmo com a proclamação da República [e implantação do federalismo], perdurou no Brasil uma cultura patrimonialista, visto que se tornara um fenômeno cultural arraigado na administração pública brasileira.

Conforme relatado por Bresser-Pereira (2001, p.1), o Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais principalmente de classes mas de estratos: uma sociedade pós-industrial.

5. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A DEMOCRACIA

A Constituição Federal de 1988 é um marco na construção da cidadania em nosso país.

Rocha (2008) define a Constituição como um verdadeiro avanço frente às Cartas anteriores. Representa, ao mesmo tempo, um resgate da democracia e dos direitos políticos e uma transformação substantiva na perspectiva de acesso a direitos sociais. Numa concepção mais estruturada e integralizada de cidadania, a Lei Maior estabeleceu direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, e deu nova roupagem ao Estado brasileiro para cumprir funções variadas com o objetivo de assegurar direitos, prestar serviços públicos universais, garantir o desenvolvimento nacional, combater desigualdades regionais e sociais. Ainda segundo Rocha, a experiência das lutas contra a ditadura [1964-1985] levou à fixação no texto constitucional de vários dispositivos voltados para a aplicabilidade imediata dos direitos e para o controle social sobre o Estado.

A partir da segunda metade do Século XX, Bispo e Gerschman (2013) relatam, as relações entre Estado e sociedade mudaram profundamente e a dinâmica social impôs novos comportamentos e posturas aos atores individuais e coletivos. Nessa conjuntura, as correlações de força se alteraram e a democracia representativa passou a ser questionada como método capaz de responder às demandas materiais, culturais e por participação da sociedade. Observa-se, então, a eclosão de várias iniciativas de promoção da participação social. Movimentos e fóruns participativos são criados com o propósito de ampliar a democracia para além do processo eleitoral. O povo brasileiro começava a desenvolver uma visão mais crítica, questionar os governos, exigir direitos e exercer sua cidadania.

No Brasil, as relações entre sociedade e Estado também foram substantivamente modificadas. Entre os seus principais desdobramentos, Oliveira (2014) aponta a condição autônoma dos municípios e a ênfase à descentralização e à participação para provisão e controle de serviços públicos. É nesse contexto que surgem os conselhos gestores de políticas públicas. Atuando nos três níveis de governo, eles deliberam sobre temas de interesse coletivo e promovem interfaces entre atores públicos e privados.

Gohn (2011) destaca que foi a partir de 1990 que ocorreu o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas – como os Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular etc. Os fóruns estabeleceram a prática de encontros nacionais em larga escala, gerando grandes diagnósticos dos problemas sociais, assim como definindo metas e objetivos estratégicos para solucioná-los. Emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais, tais como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, Bolsa Escola etc. Todos atuam em questões que dizem respeito à participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos.

6.2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL

Com o estudo da formação do povo brasileiro, evidencia-se o quanto a grande maioria da população esteve excluída de cidadania ao longo de séculos. O Brasil passou de colônia a império, de império a república, até que surgiu a noção de democracia como mecanismo de inclusão e participação. As reivindicações, que por muito tempo aconteceram de forma marginal, atualmente têm respaldo legal e grande adesão popular. São os chamados movimentos sociais.

Ao longo da história, registra Castells (2013), os movimentos sociais são produtores de novos valores e objetivos em torno dos quais as instituições da sociedade se transformaram a fim de representar esses valores, criando novas normas para organizar a vida social. Os movimentos sociais exercem o contrapoder construído-se, em primeiro lugar, mediante um processo de comunicação autônoma, livre do controle dos que detêm poder institucional.

Segundo Bem (2006), os movimentos sociais como os indicadores mais expressivos para a análise do funcionamento das sociedades. Traduzem o permanente movimento das forças sociais, permitindo identificar as tensões entre os diferentes grupos de interesses e expondo as veias abertas dos complexos mecanismos de desenvolvimento das sociedades. Para Bem, em cada momento histórico, são os movimentos sociais que revelam, como um sismógrafo, as áreas de carência estrutural, os focos de insatisfação, os desejos coletivos, permitindo a realização de uma verdadeira topografia das relações sociais.

Os golpes de Estado de 1937 (Estado Novo) e 1964 (derrubada de João Goulart) se inseriram em uma reação contra as lutas sociais em curso, apontam Fortes e Negro (2016). Por outro lado, os processos de democratização das conjunturas do pós-1945 e do pós-1978 estiveram intimamente vinculados a ondas de greves e de renovação sindical. Desse modo, debilidades da cidadania e do operariado andaram lado a lado no imaginário que abordou os significados do autoritarismo e da democracia no Brasil. Aqui, a cidadania seria marcada pela continuidade de supostas relações de mandonismo e submissão herdadas do período escravista (em tese nunca rompidas na ausência de uma “verdadeira” revolução liberal). No final da década de 70 e início da de 80, a crítica às visões da “passividade” e “acomodação” do operariado brasileiro ganhou impulso a partir de greves desencadeadas no ABC e São Paulo, e que rapidamente se estenderam a diferentes categorias, rurais ou urbanas.

Ainda segundo Fortes e Negro (2016), diversos fatores têm contribuído para situar o conceito de cidadania no centro das análises dos processos de constituição da sociedade civil no Brasil da década de 90. Poderíamos estabelecer como marcos da emergência deste “discurso da cidadania” a campanha das Diretas Já, em 1984, e o movimento pelo impeachment do presidente Collor, em 1992. Nos dois casos, mobilizações por todo o país tomaram as praças na defesa de bandeiras que unificavam um amplo espectro político e social em torno do desejo de reassumir o direito de voto para presidente ou da indignação com a corrupção.

No ano de 2013, em 12 capitais brasileiras e em várias outras cidades de médio porte, uma onda de manifestações populares reuniu mais de um milhão de pessoas. Gohn (2014) recorda que os protestos rapidamente se espalharam e se transformaram em revolta popular de massa.

Os movimentos foram denominados pela mídia e outros como “manifestações”. De fato, eles foram, na maioria das vezes, manifestações que expressam estados de indignação face à conjuntura política nacional. As mobilizações adquiriram, nesses eventos, um caráter de movimento de massa, de protesto, de revolta coletiva, aglutinando a indignação de diferentes classes e amadas sociais, predominando a classe média propriamente dita, e diferentes faixas etárias, destacando-se os jovens. Gohn ainda registra que os movimentos sempre existiram e sempre existirão. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais. Este estudo entrevistou a coordenação de um desses movimentos sociais em Alagoas, o MBR – Movimento Brasil. Segundo a coordenação, o MBR teve início em novembro de 2014, durante uma manifestação que reuniu espontaneamente 3.500 pessoas na orla de Maceió. Atualmente o movimento conta com a participação de estudantes, empresários e profissionais das mais diversas categorias, chegando a reunir um total superior a dez mil pessoas. As ações implementadas vão desde divulgação de notícias, promoção de palestras, manifestações de rua, entre outras. O MBR considera sua maior vitória a conscientização de um público cada vez maior para a participação ativa na vida política. Como outras vitórias alcançadas pelo Movimento, a coordenação cita a luta pela aprovação da Lei da Delação Premiada, o apoio às instituições de investigação e punição dos crimes de corrupção e o levantamento de assinaturas para o projeto das Dez Medidas Contra a Corrupção, proposto pelo Ministério Público Federal.

Observa-se que o avanço tecnológico das redes sociais deu aos movimentos sociais maior poder de propagação de ideias e arrebanhamento de pessoas para a prática das manifestações.

Castells (2013) ressalta a importância da sociedade em rede, na qual a autonomia de comunicação é basicamente construída nas redes da internet e nas plataformas de comunicação sem fio. As redes sociais digitais oferecem a possibilidade de deliberar sobre e coordenar as ações de forma amplamente desimpedida.

7. METODOLOGIA

Para cumprir os objetivos estabelecidos, esta pesquisa se configura como levantamento bibliográfico, com estudo caracterizado como exploratório e descritivo. Como pesquisa exploratória foram utilizados levantamentos em fontes secundárias – bibliográficas -. Como descritiva, a pesquisa expõe características da

população brasileira, diante da sua evolução social e da evolução do Estado brasileiro, de forma longitudinal (ao longo de séculos) até o estágio atual. O estudo também compreendeu uma entrevista com a coordenação de um movimento social de Alagoas.

A pesquisa foi dividida em três partes. Inicialmente, para melhor entendimento dos objetivos, são identificados os conceitos de Estado, identidade nacional e cidadania. A segunda parte contempla a história da formação da população brasileira e os impactos da evolução do Estado na construção da cidadania no Brasil. A terceira parte estuda o cidadão brasileiro como ator de mudanças sociais.

8. ANÁLISE

Quanto ao processo de construção da cidadania, Fleury (2006) infere estar associado ao conjunto de transformações que ocorre em situações de transição para economias industriais, sociedades urbanas e construção do Estado moderno. Assim, a cidadania será sempre uma construção social, e representa uma mediação entre os indivíduos, considerados em sua dimensão pública e o Estado. Portanto, ainda segundo Fleury, a construção da cidadania implica a criação de normas e consensos partilhados tanto pelas elites quanto pelos demais membros de uma sociedade, acerca das condições de inclusão nesta comunidade de iguais. Este processo cultural de democratização da esfera pública requer sua normalização por meio de valores compartilhados bem como o estabelecimento de normas legais que garantam direitos e deveres da cidadania.

Essa normatização surgiu no Brasil em 1988 com a atual Constituição da República, resultado de movimentos sociais que também bramiam por [eleições] “diretas já”. A “Constituição Cidadã”, é o verdadeiro marco da efetivação da cidadania brasileira. Em seu artigo primeiro a Constituição determina: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana”. É a partir desses preceitos que o Estado poderá implementar ações voltadas aos interesses do cidadão brasileiro.

Em 2000, Bresser-Pereira apontava como empecilho maior do desenvolvimento econômico e político do Brasil, a baixa auto-estima do brasileiro. O autor atribuía essa baixa auto estima a um “complexo de inferioridade colonial” que estaria nas classes dirigentes e no próprio povo, e expressaria-se politicamente em duas posições opostas e igualmente irracionais: o velho entreguismo, depois transformado em globalismo neoliberal, e na estratégia de *confidence building*, e o velho nacionalismo anti-estrangeiro. Segundo o velho entreguismo, o País aceitava a orientação das nações mais ricas e sábias. Que a inferioridade intrínseca, fosse ela de caráter racial, climático (tropical), cultural (catolicismo) obrigava o brasileiro a se contentar com um *paper* menor no concerto das nações. O novo globalismo

diria respeito à globalização, como fenômeno real, econômico, tecnológico, cultural, que implicaria em uma proximidade e uma interdependência muito maiores entre as nações, afirmação que dissimularia uma realidade de domínio.

Mas, se um dia o brasileiro desenvolveu baixa auto estima decorrente desse complexo de inferioridade advindo das raízes coloniais, foram justamente as mesmas raízes que proporcionaram a esse povo uma identidade nacional singular da qual hoje tanto se orgulha.

Fiorin (2009) infere que o Brasil celebra a mistura da contribuição de brancos, negros e índios na formação da nacionalidade, exaltando o enriquecimento cultural e a ausência de fronteiras de nossa cultura. No ponto de vista do brasileiro, o misturado é completo; o puro é incompleto, é pobre. Há então todo um culto à mulata, representante por excelência da raça brasileira; do sincretismo religioso, sinal de tolerância; do convívio harmônico de culturas que se digladiam em outras partes do mundo. Autor também destaca o papel fundamental da literatura na constituição da nacionalidade brasileira. Autores românticos, com especial destaque para Alencar, estiveram na linha de frente da construção da identidade nacional. Entre todos os livros de Alencar [José de Alencar], o mais importante para determinar esse patrimônio identitário é, sem dúvida, O Guarani. Nele determina-se a paisagem típica do Brasil (o espaço da eterna primavera, onde não ocorrem cataclismos naturais, como furacões, tornados, terremotos etc.), a singularidade de sua língua, mas principalmente o casal ancestral dos brasileiros. Além disso, começa-se a elaborar um modelo explicativo da singularidade da cultura brasileira, pois é essa especificidade que constituiria o Brasil como uma nação.

Diante desse novo quadro, apesar das crises políticas e econômicas de 2016, a autoestima do brasileiro evoluiu a um nível que não admite inércia. O brasileiro adquiriu maior consciência de seus direitos e deveres de cidadãos, e passou a exercer sua cidadania plena.

Os movimentos sociais representam o genuíno exercício de cidadania. O povo se expressa de todas as formas possíveis, nas redes sociais tecnológicas, ou mesmo em manifestações de rua, como forma, principalmente, de protesto, ou em apoio a determinadas vertentes políticas, ou para chamar atenção aos interesses de grupos específicos.

No plano econômico, o Brasil entrou no século XX reconhecido mundialmente como uma das maiores economias do mundo, com a identidade nacional adquirindo destaque e reconhecimento internacional.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacam-se as raízes brasileiras como motivo de orgulho da terra garrida, motivo de uma autoestima que impulsionou a mudança do seu conceito de cidadania, não mais limitado ao sufrágio do voto, mas com uma participação bem mais efetiva, como ator de mudanças sociais, políticas e econômicas.

Os movimentos sociais são a mais evidente expressão dessa atuação cidadã. As manifestações arrebanham cada vez mais brasileiros para reivindicação de suas demandas, impulsionando as mudanças necessárias ao desenvolvimento da sociedade brasileira. Essas mobilizações também têm se mostrado um eficiente meio de evidenciar desvios de conduta de gestores públicos, despertando a população aos valores éticos e morais.

A produção acadêmica tem apresentado muitos estudos de participações sociais, como conselhos deliberativos e fóruns sociais. Percebe-se agora a carência de pesquisas quanto aos resultados efetivos das experiências de gestão participativa no Brasil, sugestão deste estudo para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

BEM, A. S. DO. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX E XX**. Educ. Soc, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, 2006.

BISPO JR., J.P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 7 – 16, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Identidade e Autoestima do Brasileiro. **Simpósio Freud: Conflito & Cultura; Brasil: Psicanálise & Modernismo**, 2000.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Jorge Zahar Editor Ltda, 2013.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**. Editora Cosac Naify, 2014.

CUNHA, M. C DA. Introdução a uma história indígena. In: **História dos índios no Brasil**. Companhia das Letras, 2009.

DE CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. 11º edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FIORIN, J. L.. A construção da identidade nacional brasileira. **Bakhtiniana. Revista de Estudos do Discurso**. ISSN 2176-4573, n. 1, 2009.

FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento. **Democracia**,

descentralização e desenvolvimento, 2006.

FORTES, A.; NEGRO, A. Historiografia, trabalho e cidadania no Brasil. **Revista Trajetos**, v. 1, n. 2, 2016.

GOHN, M. DA G. A SOCIEDADE BRASILEIRA EM MOVIMENTO: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 431-441, 2014.

GOHN, M. DA G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, 2011.

NEVES, L. DE O. Os folguedos brasileiros e a formação da nacionalidade. **Letra e Ato**, v. 3, n. 3, 2013.

OLIVEIRA, VC da S.; Sociedade, Estado e **administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras–MG**. Lavras: Editora da UFLA, 2009. 301 p. 2009. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)–Universidade Federal de Lavras

PRADO JR, C. **Evolução política do Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2012.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2015.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.), v. 20, p. 131-148, 2008.

RUA, M. DAS G. O. (n.d.). **Estado, governo e administração pública**. Recuperado de <[http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/estado-governo-adm %20publicamariagra%C3%A7asruas.pdf](http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/estado-governo-adm%20publicamariagra%C3%A7asruas.pdf)>. Acesso em: 22.8.2016.

VÁRNAGY, T. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atílio A. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. CLACSO, Buenos Aires. USP. São Paulo, 2006.

ABSTRACT: This article aims to study the construction of the current profile of the Brazilian citizen as an actor of social change. Specific objectives of the article is a study of the formation of the population and the impact of the evolution of the state in the construction of citizenship in Brazil. Research is defined as literature, a study characterized as exploratory and explanatory. The study was divided into three parts. Initially, for better understanding of the objectives are identified State concepts of national identity and citizenship. The second part deals with the history

of the formation of the population and the impact of the evolution of the state in the construction of citizenship in Brazil. The third part studies the Brazilian citizen as an actor of social change. The Brazilian population has changed its concept of political participation, no longer limited to the vote, but with a much more effective participation, working with citizenship, monitoring and opining on political, economic and social. Social movements are the most obvious expression of this action. Movements unite many Brazilians to claim their demands, boosting the necessary changes for the development of Brazilian society. These mobilizations also have proven an effective means of highlighting the misconduct of public officials and to awaken the public to ethical and moral values. It is suggested to study the actual results of participatory management experiences in Brazil.

KEYWORDS: State, citizenship, participation.

ANEXO 1

Entrevista com a coordenação do Movimento Brasil – MBR, realizada em 28 de agosto de 2016.

1. O que é o Movimento Brasil - MBR? Quais os objetivos?

O movimento é o resultado espontâneo da união da sociedade, que não se sente representada pelo sistema político atual, com o objetivo de lutar por seus valores, demandas e posições políticas.

2. É um movimento formalizado?

Estamos em via de formalização.

3. É um movimento em rede nacional ou é somente local?

O Movimento Brasil surgiu em Alagoas e hoje está presente em 23 cidades no Brasil.

4. Qual o perfil sociocultural dos integrantes?

O Movimento conta com a participação de estudantes, empresários e profissionais das mais diversas categorias.

5. Quando nasceu? 15 de Novembro de 2014.

6. Qual a primeira manifestação? No dia do surgimento oficial, numa manifestação com a presença de 3.500 pessoas.

7. Quantos eventos de manifestação já ocorreram?

Não tem como mensurar pois tivemos muitas ações de pautas nacionais e pautas locais.

8. Quais as ações implementadas e quais as formas de mobilização?

Geralmente em manifestações de rua previamente combinadas nas redes sociais, mas também divulgação de notícias, promoção de palestras, entre outras.

9. Quais os meios de comunicação utilizados?

Nossa comunicação é através da internet nos grupos sociais e grupos do WhatsApp.

10. Quais as vitórias alcançadas?

A maior e inestimável vitória, foi a conscientização para a participação ativa da sociedade na vida política. Em nosso estado, conseguimos impedir a entrada da Ideologia de Gênero na educação básica e da aprovação do projeto Escola Livre. A nível nacional, lutamos pela aprovação da Lei da Delação Premiada, apoiamos as instituições de investigação e punição dos crimes de corrupção e lutamos por maior rigor e agilidade no julgamento dos envolvidas em casos de desvios de dinheiro público, levantamos assinaturas para o projeto das Dez Medidas Contra à Corrupção, proposto pelo Ministério Público Federal.

11. Quais as dificuldades do movimento?

O baixo conhecimento dos pensamentos filosóficos e conceituais sobre política e economia, e suas conseqüentes implementações nos diversos países no mundo. O atual e caótico quadro político e econômico brasileiro é um espelho disso. Estamos promovendo cursos de formação política e incentivando a busca pelo conhecimento como ferramenta essencial para o amadurecimento e posicionamento da pessoa como cidadã. No dia a dia, a questão financeira é

sempre preocupante pois dependemos do voluntariado e de doações feitas pelos integrantes, para colocar em prática as ações propostas.

12. Quais os números do maior público mobilizado em local público? Onde ocorreu e quando?

No dia 13 de março de 2016, quando reunimos em Maceió 35 mil pessoas e em Brasília 100 mil pessoas.

13. Existe filiação?

Sim, quando começa a fazer parte de nossos grupos pelo WhatsApp.

14. Quantos membros são filiados?

Posso responder por Maceió onde temos em torno de 4.000 pessoas diretamente ligadas ao WhatsApp, além do Facebook. Cada cidade tem sua administração seguindo um modelo previamente estabelecido para o gerenciamento dos grupos, mas não temos dados oficiais sobre o quantitativo de filiados.

CAPÍTULO XVIII

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE QUANTITATIVA DA UFGD NO CENÁRIO BRASILEIRO DO PERÍODO DE 2005 A 2015

**Sandra Fernandes
Fernando Cezar Lisik Galvão
Danielle Krummenacher de Medeiros Lachi
Paulo Sergio Vasconcelos**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE QUANTITATIVA DA UFGD NO CENÁRIO BRASILEIRO DO PERÍODO DE 2005 A 2015

Sandra Fernandes

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

Fernando Cezar Lisik Galvão

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

Danielle Krummenacher de Medeiros Lachi

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

Paulo Sérgio Vasconcelos

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados-MS

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar a expansão da Universidade Federal da Grande Dourados, de 2005 a 2015, tendo em vista o contexto das políticas públicas do ensino superior público no Brasil, notadamente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Para a análise será utilizada a variação quantitativa do número de cursos, vagas e matrículas comparado-as com as de outras universidades federais criadas no mesmo período que a UFGD. Assim, será possível identificar em qual patamar de crescimento a universidade se encontra considerando as políticas expansionistas no período. Por conseguinte verificou-se que analisando os números absolutos de crescimento das variáveis, é possível demonstrar uma evolução contínua e gradual no decorrer dos anos adotados para a pesquisa. Já sob a lente de comparação percentual de crescimento com outras instituições criadas no mesmo período, verifica-se que o desempenho da universidade não ocupa posição de destaque frente à maioria, que obteve taxas muito maiores de crescimento do que a UFGD.

PALAVRAS CHAVE: Políticas Públicas, Educação Superior, Expansão das IFES, UFGD, Reuni.

1. INTRODUÇÃO

Pode-se afirmar que um bom nível de educação resulta em benefícios quando nos reportamos ao grau de desenvolvimento de um país. De acordo com o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos a educação ajuda a combater a pobreza e capacita as pessoas com o conhecimento, habilidades e a confiança que precisam para construir um futuro melhor (UNESCO, 2011). Assim, quanto mais escolarizado o trabalhador, maior a facilidade para absorção de novas tecnologias, que são a base do crescimento econômico nos dias atuais. No mesmo sentido, uma população escolarizada pode exercer mais plenamente os seus direitos políticos e de cidadania de uma forma geral. Rizzi (2009) comprova que a

escolarização também reduz os indicadores de criminalidade: a conclusão do ensino médio reduz significativamente a probabilidade de o jovem cometer crime contra as pessoas e o patrimônio.

Segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal da Grande Dourados - PDI/UFGD (2013) no contexto de políticas de expansão do ensino superior do Brasil e apoiada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) é que está contida a UFGD. Foi criada sob a perspectiva de ampliar o acesso ao ensino superior na região da Grande Dourados delineada notoriamente pelo Programa Expandir, criado em 2006, com o objetivo de ampliar o acesso às universidades federais, através da interiorização, prevendo investimentos para criação de novas universidades e campi, beneficiando especialmente municípios no interior do país.

Ante o exposto, o objetivo deste artigo é analisar de forma concisa, mas com a devida profundidade, em um íterim de 2005 a 2015, a expansão da UFGD analisando dados quantitativos de criação de cursos, vagas e número de matrículas. Para uma visão sistêmica dessa análise evolutiva será confrontada a outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no intuito de comparar qual o nível de crescimento da UFGD, dentro dos três parâmetros selecionados, frente a estas universidades que estiveram nas mesmas condições temporais, econômicas e de políticas públicas voltadas à educação superior.

Assim, o estudo se justifica diante da necessidade, após a análise comparativa de dados, de se obter parâmetros que podem ser utilizados no planejamento estratégico da instituição principalmente na definição das diretrizes do futuro PDI/UFGD que estabelece metas e objetivos para elevar a qualidade do ensino superior no Brasil.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR NO BRASIL

O crescimento e desenvolvimento de um país são diretamente influenciados pela educação de sua população. Segundo Castro (2006), a educação é necessária, embora não suficiente para o progresso, e não apenas a escolaridade média é importante, mas também sua distribuição. No Brasil, verifica-se uma enorme desigualdade na quantidade, qualidade e distribuição da educação, culminando em uma média de escolaridade muito baixa, limitando o desenvolvimento (CASTRO, 2006). Existe, assim, uma percepção de que o país não forma pessoas com as qualificações mínimas necessárias para o exercício da cidadania e para a inserção produtiva no mercado de trabalho (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013).

Historicamente, a trajetória das universidades brasileiras é marcada pela garantia de privilégios a uma reduzida elite nacional, afastando-se do seu propósito enquanto política para justiça social, igualdade e democratização (SANTOS, 2009). O início da expansão do ensino superior se deu a partir da criação dos cursos

superiores por D. João VI (1808-1818), que não eram, no entanto, articulados no âmbito de universidades. No período do Império, os cursos e faculdades isoladas eram públicos e mantidos pelo Estado; posteriormente, com o advento da República, iniciou-se movimento de desoficialização do ensino, surgindo faculdades e esboços de universidades no âmbito particular. Algumas das principais universidades no Brasil surgiram com essas características, tais como a Universidade do Paraná, em 1912, de Porto Alegre, em 1934, entre outras, as quais foram posteriormente federalizadas (SAVIANI, 2010).

A demanda por vagas pelos jovens das camadas médias em ascensão, no início da década de 1960, foi atendida por meio da abertura indiscriminada, via autorizações do Conselho Federal de Educação, de escolas isoladas privadas. O ensino superior no Brasil apresentou um acentuado crescimento quantitativo, especialmente na década de 70, tendo como característica o aumento do número de instituições, matrículas, cursos e docentes (MARTINS, 2000). De acordo com Neves et al. (2007) ao longo dos governos militares (1964-1985), as políticas oficiais contiveram a expansão do ensino de graduação público e gratuito e permitiram a multiplicação dos estabelecimentos privados onde o ensino era pago, caracterizando, assim a primeira fase de forte expansão da educação superior no país.

Na década de 80, o ritmo de expansão diminuiu, quando o número de matrículas praticamente estancou, refletindo negativamente a carência de políticas públicas. No final dos anos 90 o ensino superior recuperou sua capacidade de crescimento, apresentando taxas de expansão média de 7% ao ano (MARTINS, 2000). Segundo Franco (2008), tal processo foi acompanhado pela ampliação de vagas e mudanças no perfil da população atendida, além do acentuado processo de interiorização e de regionalização do ensino.

Nesse contexto, a maioria das instituições de ensino superior estava no setor privado, que absorveu a demanda reprimida do ensino médio, a qual o ensino público não conseguiu suprir (FRANCO, 2008). De acordo com Martins (2000), em 1998, das 973 instituições de ensino superior no país, 78,5% delas estavam no setor privado, atendendo 62% do total de alunos de graduação. Estava caracterizada, assim, a segunda fase da expansão do ensino superior, iniciada em 1995, na qual houve uma verdadeira explosão de seu crescimento no Brasil (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006)

Nos anos 90, a crítica ao intervencionismo e o discurso de modernização e racionalização do Estado culminaram no enxugamento da máquina estatal (DOURADO, 2002). A reforma do Estado envolveu aspectos políticos, econômicos e administrativos, com o objetivo de aumentar a capacidade de governar e devolver a saúde e autonomia financeira para o Estado (BRESSER PEREIRA, 1998).

As recomendações para a educação superior à época, articulando, segundo Dourado (2002), a educação e a produção de conhecimentos através de uma visão economicista, englobam a privatização desse nível de ensino; o estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais; a aplicação de recursos públicos em instituições privadas; a eliminação de gastos

com políticas compensatórias, tais como moradia e alimentação; e, por fim, a diversificação do ensino superior.

Tais premissas geraram alterações substantivas na educação superior no Brasil, uma vez que redirecionaram a gestão, e as políticas públicas educacionais, em sintonia com esses novos preceitos. Após a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, que trouxe à educação superior um conjunto de princípios que objetivavam a descentralização e flexibilização, diversos outros mecanismos legais foram implantados ou alterados no país, referentes ao ensino superior. Segundo Corbucci (2002), o Plano Nacional de Educação, encaminhado ao Congresso Nacional em 1997, estabeleceu diretrizes para a ampliação de vagas, tanto no setor público quanto privado, e para garantir a autonomia universitária, diversificando o sistema de ensino superior. Para viabilizar tais ações, estabeleceram-se metas de incremento no Crédito Educativo, além do incentivo aos cursos noturnos, sequenciais e modulares, aumento no número de professores mestres e doutores, e nos recursos destinados à pesquisa. Desencadeou-se, também, a revisão dos currículos dos cursos de graduação, com novas diretrizes curriculares, regulamentou-se a Educação à Distância, a qualificação de professores, entre outros.

O financiamento estudantil foi instituído pela Medida Provisória nº 1.827, em maio de 1999, que regulamentou o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES). Seu principal propósito é viabilizar o acesso ao ensino superior à população que não pode arcar com seus custos, selecionados por critérios de renda familiar e condições de moradia, ou seja, focalizando nos alunos mais carentes (CORBUCCI, 2007). Em 2010, as taxas de juros foram diminuídas, e a carência e o prazo para pagamento majorados, ampliando, assim, o acesso ao programa.

A expansão quantitativa é determinante para a democratização do ensino superior. No Brasil, no entanto, não houve melhoria nos mecanismos para reduzir a evasão, e a elitização do ensino ainda é grande, mesmo com investimentos públicos em políticas alternativas para diminuir tal desigualdade (FRANCO, 2008). O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi anunciado, em 2004, como medida para a democratização efetiva da educação superior brasileira. Seu texto final, a Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, prevê o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, através da concessão de bolsas pelas instituições, em troca de incentivos fiscais por parte do Estado, através da renúncia fiscal. O programa destacou-se por incluir políticas afirmativas, abrangendo também minorias de negros e indígenas (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

De acordo com Catani, Hey e Gilioli (2006), o PROUNI tornou-se um programa assistencialista que prioriza apenas o acesso ao ensino superior, porém não resolve o problema maior, que é a permanência do estudante até o fim do curso, ou seja, a evasão. Embora faça parte da chamada Reforma Universitária do governo da época, cujo objetivo é a democratização do ensino superior, o PROUNI contém características de um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. "Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização,

pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições" (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

De acordo com Michelotto, Coelho e Zainko (2006), o governo Lula adotou diversas medidas para expandir a oferta de ensino superior, especialmente as de caráter público, reconhecendo seu papel estratégico para o desenvolvimento econômico e social. O Programa Expandir, criado em 2006, teve como objetivo ampliar o acesso às universidades federais, através da interiorização, prevendo investimentos para criação de novas universidades e campi, beneficiando especialmente municípios no interior do país.

Outro programa que também faz parte da Reforma Universitária é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), cujo objetivo expresso é ampliar o acesso e a permanência na educação superior, com o propósito de reduzir desigualdades sociais no país. De acordo com o Ministério da Educação (2015), o Reuni promoveu medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, por meio da expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações contemplam o aumento do número de vagas nos cursos, a ampliação de vagas em cursos noturnos, inovações tecnológicas e o combate à evasão. O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

3. IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UFGD

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) teve sua origem em 1962, com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia, em Campo Grande, que seria o embrião do ensino superior público no sul do então Estado de Mato Grosso. Em Dourados, O CEUD - Centro Universitário de Dourados começou a funcionar em 1971 apresentando um elevado índice de crescimento, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990.

A partir ampliação das atividades de ensino, tornou-se necessário considerar a estrutura física como elemento importante na estratégia de crescimento dos campi. Isto porque, apesar do crescimento do campus da UFMS de Dourados e da criação da UEMS, instituída pela Lei Estadual nº 1461, de 20 de dezembro de 1993, ambas instituições públicas não conseguiam atender à imensa demanda da região por ensino superior. Assim, em conjugação com essa necessidade, começou a ganhar corpo a ideia da constituição, em Dourados, de uma cidade universitária, voltada ao ensino superior público, gratuito e de boa qualidade. O projeto ganhou apelo da comunidade, das lideranças políticas de Dourados e das cidades vizinhas, e caminhou para sua plena concretização.

Assim, a expansão do ensino universitário público em Dourados poderia assumir sistematicamente a função, no contexto regional, de laboratório difusor de experiências de alta produtividade no país em termos agropecuários e agroindustriais, em busca de mercados nacionais e internacionais. Em razão disso,

o Instituto de Planejamento de Mato Grosso do Sul (IPLAN/MS, 2000), por ocasião da elaboração de seu plano de desenvolvimento regional, dividiu o território estadual em oito regiões de planejamento, mantendo, nesse conjunto, a denominação Região da Grande Dourados para o espaço geográfico cuja cidade-polo é Dourados.

No mesmo sentido, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal da Grande Dourados - PDI/UFGD (2013), cria-se, então, em 2005, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), sob tutoria da Universidade Federal de Goiás (UFG), a partir do desmembramento do Centro Universitário de Dourados. Houve, então, investimentos públicos em infraestrutura física e de pessoal, e na criação de novos cursos de graduação e de pós-graduação, com pretensões de incorporação do Hospital Universitário à estrutura da nova Universidade. Ainda segundo o PDI/UFGD (2013) a Instituição passa a se expandir consideravelmente com a sua inclusão no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), ampliando seus cursos de graduação, de pós-graduação, o número de docentes e técnicos administrativos e a oferta de vagas para estudantes de todo o Brasil.

4. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA UFGD E DAS UNIVERSIDADES CRIADAS NO MESMO ANO

Esta análise estatística leva em consideração aspectos relevantes dentro do processo de crescimento da UFGD. Busca-se os dados consolidados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) acerca do ensino superior no Brasil, no que diz respeito a cursos, matrículas e vagas de cursos de graduação oferecidos pelas instituições ao longo dos anos.

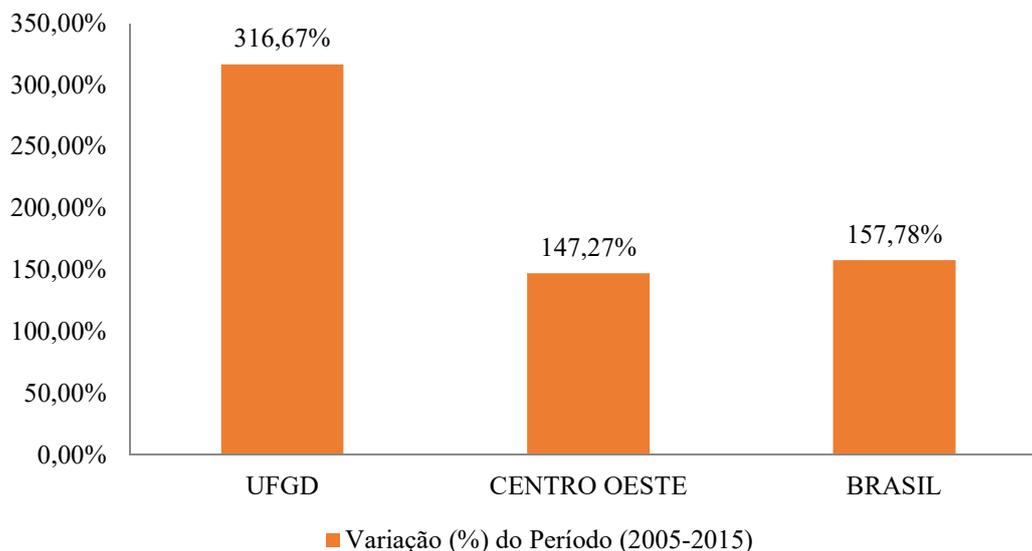
A interpretação que se faz dos dados apresentados neste trabalho é puramente analítica, ou seja, qualquer aspecto discricionário pertinente não pertence a este escopo.

A primeira característica que merece destaque é o número de matrículas feitas na UFGD desde o início de sua criação (2005) até o ano de 2015, com base nos dados da Sinopse do Ensino superior, divulgado pelo INEP (2015). A evolução do número bruto de matrículas na universidade no período estudado, onde é possível identificar um crescimento constante no número de matrícula no período. A instituição inicia suas atividades com 2901 matrículas em 2005 e evolui para 7409 em 2015 (INEP, 2015).

Tal crescimento no número de matrículas está associado ao crescente número de cursos que a UFGD disponibilizou durante este período. Observa-se que em 2005, quando iniciou, a UFGD possuía 12 cursos, que foram gradativamente aumentando, até chegar a 50 cursos ofertados no ano de 2015 (Tabela 1).

Na passagem do ano de 2008 para 2009, há uma elevação no número de matrículas, no ano de 2008, de pouco mais de 3000 para mais de 4000 matrículas no ano de 2009 (Tabela 3). Ao se analisar o crescimento de cursos na instituição

neste mesmo período (Tabela 1), é possível identificar que nesta passagem de ano de 2008 para 2009 há um aumento de 20 cursos para pouco mais de 30 cursos. Cabe apontar que a UFGD aderiu ao Plano de reestruturação e expansão das universidades federais, o programa REUNI, em 2008, a partir da aprovação de seu Plano Institucional (UFGD, 2009).



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2015)

Gráfico 1. Variação percentual do nº de cursos de graduação no período de 2005 a 2015, em relação a Região Centro Oeste e no Brasil

O Gráfico 1 representa a variação percentual no número de cursos da UFGD, comparando-a com a mesma variação na Região Centro Oeste e no Brasil. A UFGD se destaca, com uma variação de 316,67%, apresentando percentuais maiores em relação à região onde se encontra (147,27%), bem como o país como um todo (157,78%).

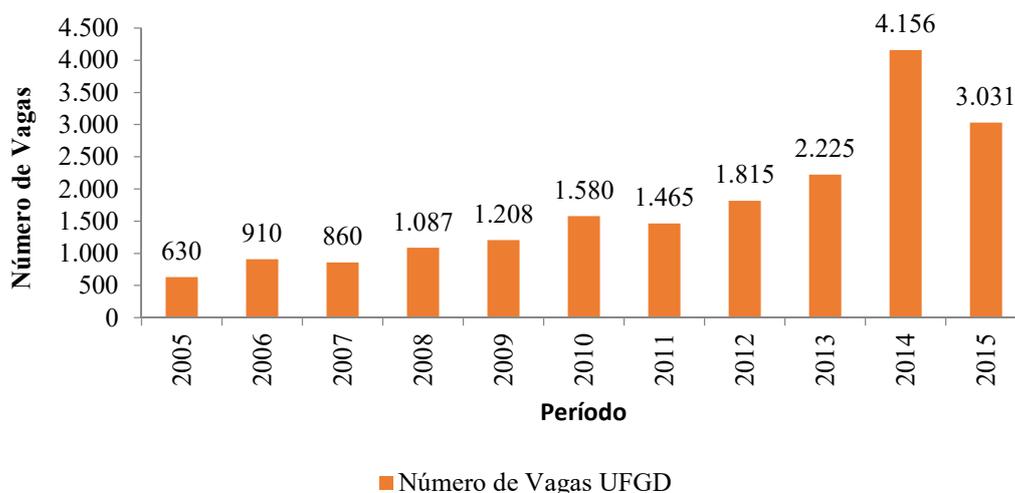
Em 2009, por conta da implantação do REUNI, houve um aumento significativo e generalizado em todas Instituições Federais de Ensino Superior do País (Tabela 3), fato corroborado com a análise dos dados da época, quando, no Brasil, houve um aumento de 30,52%, e na UFGD, especificamente, uma ampliação de 33,20% no número de matrículas.

O gráfico 2 representa a disponibilidade de vagas ofertadas pela UFGD ao longo do período. É possível observar que houve um aumento constante até, refletindo a expansão da universidade à época.

Nota-se que em 2014 há um incremento de vagas, destoando dos outros anos. Cabe apontar que nesse ano foram abertas 435 vagas com abertura de 5 cursos de graduação a distância, 360 vagas com a implantação de 6 novos cursos de graduação, 169 vagas com a criação do curso de Licenciatura em Educação do Campo, ampliação de 90 vagas, sendo 60 com a criação de nova turma no turno noturno e 30 vagas de ampliação de turma já existente (UFGD, 2015).

No ano de 2015, em função da greve, restou prejudicada a evolução do

número de vagas no segundo semestre deste ano (UFGD, 2016)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2015)
Gráfico 2. Vagas disponibilizadas pela UFGD

Neste ponto, é importante comparar a evolução e desenvolvimento da UFGD com outras Instituições Federais de Ensino Superior. Para isso, foram selecionadas algumas instituições que também foram criadas no ano de 2005. As universidades pesquisadas são a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), todas elas com data de criação no mesmo ano da UFGD. A Tabela 1 representa os dados obtidos acerca do número de cursos ofertados por essas universidades (INEP, 2015).

ANO	UFGD		UNIFAL		UFTM		UFVJM	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%
2005*	12		6		3		8	
2006*	19	58,33%	10	66,67%	7	133,33%	18	125,00%
2007*	19	0,00%	14	40,00%	7	0,00%	18	0,00%
2008*	20	5,26%	15	7,14%	8	14,29%	18	0,00%
2009	32	60,00%	25	66,67%	17	112,50%	23	27,78%
2010	31	-3,13%	26	4,00%	24	41,18%	24	4,35%
2011	29	-6,45%	30	15,38%	24	0,00%	26	8,33%
2012	33	13,79%	35	16,67%	24	0,00%	37	42,31%
2013	41	24,24%	34	-2,86%	24	0,00%	39	5,41%
2014	48	17,07%	35	2,94%	29	20,83%	43	10,26%
2015	50	4,17%	35	0,00%	27	-6,90%	42	-2,33%

ANO	UFERSA		UFRB		UFABC		UTFPR	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%

2005*	4		4		0		71	
2006*	8	100,00%	15	275,00%	1	-	71	0,00%
2007*	10	25,00%	15	0,00%	1	0,00%	100	40,85%
2008*	12	20,00%	25	66,67%	1	0,00%	113	13,00%
2009	17	41,67%	28	12,00%	1	0,00%	110	-2,65%
2010	21	23,53%	33	17,86%	16	1500,00%	135	22,73%
2011	24	14,29%	35	6,06%	20	25,00%	147	8,89%
2012	31	29,17%	36	2,86%	20	0,00%	153	4,08%
2013	35	12,90%	41	13,89%	25	25,00%	149	-2,61%
2014	38	8,57%	44	7,32%	27	8,00%	145	-2,68%
2015	41	7,89%	48	9,09%	27	0,00%	143	-1,38%

Fonte: Sinopse da Educação Superior – INEP (2015)

Tabela 01 - Número de cursos de graduação e variação percentual ano a ano, no período de 2005 a 2015

Observa-se que a Universidade Federal do ABC iniciou suas atividades sem uma estrutura prévia (UFABC, 2016), sendo que seu primeiro curso iniciou em 2006, chegando a 25 cursos em 2013. Uma vez que não é possível analisar a UFABC no mesmo período das demais, devido à particularidade de ter se iniciado sem estrutura prévia (cursos, vagas, matrículas), como critério, todos os gráficos a seguir dizem respeito apenas às demais universidades. Seus dados podem ser observados nas tabelas disponibilizadas para efeito de comparação.

Em 2005, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Cefet-PR) passou a UTFPR (UTFPR, 2016), com 71 cursos, chegando a 149 ao fim do período, valores bastante desproporcionais se comparados com as demais instituições. Seus dados representam pontos fora da curva, e infere-se que as demais instituições começaram com uma média de 6 cursos e, chegaram a 2013 com uma média de 36 cursos.

ANO	UFGD	UNIFAL	UFTM	UFVJM	UFERSA	UFRB	UFABC**	UTFPR
2005-2015	316,67%	483,33%	800,00%	425,00%	925,00%	1100,00%	2600,00%	101,41%

**O período avaliado na UFABC é de 2006 a 2015

Fonte: Sinopse da Educação Superior – INEP (2015)

Tabela 02 - Variação percentual do nº de cursos de graduação no período de 2005 a 2015

Analisando-se as Tabelas 01 e 02, percebe-se que, embora em números brutos a UFGD apresente bons resultados, o aumento no número de cursos foi proporcionalmente mais significativo nas outras universidades comparadas. A UFGD teve um aumento de 38 cursos no período, passando de 12 para 50 cursos oferecidos.

Já quanto às matrículas, temos os dados representados nas Tabelas 3 e 4.

ANO	UFGD		UNIFAL		UFTM		UFVJM	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%
2005*	2.901		1.320		727		1.393	
2006*	2.797	-3,58%	1.365	3,41%	729	0,28%	1.612	15,72%
2007*	3.029	8,29%	1.779	30,33%	896	22,91%	2.154	33,62%
2008*	3.208	5,91%	2.151	20,91%	1.053	17,52%	2.583	19,92%
2009	4.273	33,20%	3.437	59,79%	2.003	90,22%	4.204	62,76%
2010	4.408	3,16%	4.217	22,69%	2.967	48,13%	4.848	15,32%
2011	5.063	14,86%	4.957	17,55%	3.827	28,99%	6.852	41,34%
2012	5.709	12,76%	6.123	23,52%	4.611	20,49%	7.702	12,41%
2013	6.412	12,31%	6.346	3,64%	4.801	4,12%	7.084	-8,02%
2014	7.237	12,87%	6.481	2,13%	8.252	71,88%	8.252	16,49%
2015	7.409	2,38%	6.887	6,26%	5.427	-34,23%	8.384	1,60%

ANO	UFERSA		UFRB		UFABC		UTFPR	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%
2005*	1.018		622		0		11.136	
2006*	1.153	13,26%	733	17,85%	0	-	12.250	10,00%
2007*	1.438	24,72%	1.363	85,95%	1.012	-	11.794	-3,72%
2008*	1.693	17,73%	1.758	28,98%	1.954	93,08%	12.505	6,03%
2009	3.439	103,13%	3.550	101,93%	2.813	43,96%	13.044	4,31%
2010	4.185	21,69%	5.130	44,51%	4.200	49,31%	15.813	21,23%
2011	5.478	30,90%	6.243	21,70%	5.828	38,76%	18.468	16,79%
2012	6.095	11,26%	7.210	15,49%	6.571	12,75%	19.640	6,35%
2013	6.844	12,29%	8.444	17,12%	8.007	21,85%	21.247	8,18%
2014	8.025	17,26%	9.069	7,40%	9.580	19,65%	23.147	8,94%
2015	9.064	12,95%	9.700	6,96%	11.413	19,13%	25.785	11,40%

Fonte: Sinopse da Educação Superior – INEP (2015)

Tabela 03 - Número de matrículas e variação percentual ano a ano, no período de 2005 a 2015

Dentre os critérios analisados anteriormente, no que diz respeito ao número de matrículas efetuadas durante os anos de 2005 a 2015, a UFGD parte de uma quantidade exemplar de matrículas iniciadas, abaixo apenas da UTFPR que, como já mencionado, iniciou-se com uma estrutura bastante completa. Já em 2005, primeiro ano de sua criação, a UFGD já contava com 2901 matrículas efetivadas. Em 2015, a UFGD já apresentava aproximadamente cerca de duas vezes e meia mais matrículas quando comparada com seu início, com uma variação de 155,39% (Tabela 4).

ANO	UFGD	UNIFAL	UFTM	UFVJM	UFERSA	UFRB	UFABC**	UTFPR
2005-	155,39	421,74	646,49	501,87	790,37	1459,49	1027,77	131,55
2015	%	%	%	%	%	%	%	%

**O período avaliado na UFABC é de 2006 a 2015

Fonte: Sinopse da Educação Superior – INEP (2015)

Tabela 04 - Variação percentual do nº de matrículas no período de 2005 a 2015.

Conforme observa-se nas Tabela 3 e 4, o que se extrai destas informações são percentuais elevados devido a um início tímido de matrículas em 2005 e, uma quantidade expressiva em 2015. Por exemplo, tem-se a Universidade Federal de Alfenas, a qual inicialmente (2005) recebeu 1320 matrículas e, em 2015 já estava efetuando 6887 matrículas. Essa distância entre os valores iniciais e finais ocasionam uma variação elevada (421,74%) no período. A UFGD começa com uma quantidade elevada de matrículas (2901) e termina 2015 com um valor absoluto (7409), acima do da Universidade Federal de Alfenas. No entanto, destaca-se como apenas a segunda menor variação no período analisado (155,39%).

O mesmo mecanismo ocorre quando se compara o número de vagas oferecidas para cada uma das universidades, conforme as Tabelas 5 e 6.

ANO	UFGD		UNIFAL		UFTM		UFVJM	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%
2005*	630		320		140		410	
2006*	910	44,44%	520	62,50%	230	64,29%	680	65,85%
2007*	860	-5,49%	765	47,12%	320	39,13%	1.010	48,53%
2008*	1.087	26,40%	645	-15,69%	400	25,00%	1.010	0,00%
2009	1.208	11,13%	1.559	141,71%	960	140,00%	1.910	89,11%
2010	1.580	30,79%	1.564	0,32%	1.324	37,92%	1.970	3,14%
2011	1.465	-7,28%	1.499	-4,16%	1.324	0,00%	2.810	42,64%
2012	1.815	23,89%	2.492	66,24%	1.324	0,00%	2.960	5,34%
2013	2.225	22,59%	2.339	-6,14%	1.324	0,00%	2.110	-28,72%
2014	4.156	86,79%	2.785	19,07%	2.241	69,26%	3.744	77,44%
2015	3.031	-27,07%	2.608	-6,36%	4.643	107,18%	6.639	77,32%

ANO	UFERSA		UFRB		UFABC		UTFPR	
	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%	Nº	Δ%
2005*	310		180		0		3.614	
2006*	460	48,39%	620	244,44%	500	-	3.499	-3,18%
2007*	610	32,61%	620	0,00%	1.000	100,00%	3.733	6,69%
2008*	860	40,98%	1.260	103,23%	2.464	146,40%	4.041	8,25%
2009	1.390	61,63%	1.790	42,06%	1.500	-39,12%	4.940	22,25%
2010	1.770	27,34%	2.290	27,93%	1.700	13,33%	5.842	18,26%
2011	2.270	28,25%	2.330	1,75%	1.700	0,00%	7.712	32,01%
2012	2.840	25,11%	2.307	-0,99%	1.960	15,29%	6.805	-11,76%
2013	2.940	3,52%	2.635	14,22%	1.960	0,00%	7.110	4,48%
2014	4.751	61,60%	4.002	51,88%	7.247	269,74%	8.187	15,15%
2015	4.595	-3,28%	3.391	-15,27%	4.175	-42,39%	8.611	5,18%

Fonte: Sinopse da Educação Superior – INEP (2015)

Tabela 05 - Número de vagas e variação percentual ano a ano, no período de 2005 a 2015

ANO	UFGD	UNIFAL	UFTM	UFVJM	UFERSA	UFRB	UFABC*	UTFPR
2005-	381,11	715,00	3216,43	1519,27	1382,26	1783,89	317,50	138,27
2015	%	%	%	%	%	%	%	%

**O período avaliado na UFABC é de 2006 a 2015 (2015)

Fonte: Sinopse da Educação Superior - INEP

Tabela 06 - Variação percentual do número de vagas no período de 2005 a 2015

Na análise sob a perspectiva do número de vagas percebe-se que a UFGD inicia na comparação com um número de vagas superior a quase todas as universidades o que faz com que sua variação percentual seja também menor do que as demais. Todavia em números absolutos de vagas a UFGD tem posição intermediária frente as demais. Destaca-se em variação percentual a UFABC, UFRB e UFTM respectivamente as que apresentaram maior variação de crescimento no período. Destaca-se aqui a queda no número de vagas e matrículas em várias universidades no ano de 2015, com percentual alavancado pela diminuição acentuada da oferta de vagas para a graduação à distância.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, no período analisado, da criação da UFGD em 2005 até o ano de 2015, que houve um crescimento em todas as variáveis consideradas neste estudo, ou seja, cursos, vagas e matrículas obtiveram aumento tanto em números absolutos quanto em valores percentuais. Não menos importante é o resultado aferido quando se comparou a variação percentual dos números da UFGD com a Região Centro Oeste e no Brasil, tais como, por exemplo, o número de cursos, com uma variação de 316,67%, apresentando percentuais maiores em relação à região onde se encontra (147,27%), bem como o país como um todo (157,78%).

Em relação às vagas, pode-se afirmar que estas mais que quadruplicaram no período passando de 630 para 3031. No entanto, é importante destacar a redução no número de vagas em 2015, quando a redução da oferta de vagas para a graduação à distância foi significativa. Com isso, o número de matrículas, que vinha crescendo continuamente de forma acentuada, a taxas superiores a 10% ao ano, reduziu sua velocidade, aumentando apenas 2,38% de 2014 para 2015.

Mais adiante foi interessante comparar a evolução e desenvolvimento da UFGD com outras Instituições Federais de Ensino Superior criadas no ano de 2005, porém cada uma com sua especificidade. Isto fica claro ao analisar, por exemplo, a própria UFGD que iniciou suas atividades com uma estrutura de ensino, a princípio, mais robusta do que a de quase todas demais universidades. Em 2005 a UFGD já contava com 12 cursos, 630 vagas e 2901 matrículas, ou seja, número bem acima das demais ao analisarmos as tabelas e gráficos ante expostos. Este fato pode justificar a razão da UFGD não obter um patamar de destaque quando da comparação entre o aumento percentual nas três variáveis com outras universidades.

Por fim, analisando-se em números absolutos o crescimento das variáveis, é

possível demonstrar uma evolução contínua e acentuada no decorrer dos anos adotados para a pesquisa, a qual foi parcialmente freada a partir de 2014. Já sob a lente de comparação percentual de crescimento com outras instituições criadas no mesmo período, verifica-se que o desempenho da universidade não ocupa posição de destaque frente à maioria, que obtiveram taxas mais expressivas de crescimento. Não se pode olvidar, no entanto, que vários outros fatores podem ter influenciado os resultados, tais como região, nível de maturidade da instituição ao ser transformada em universidade, economia local, entre muitos outros.

Destaca-se aqui que foram feitas apenas análises quantitativas, sem utilizar critérios de mensuração de qualidade para as comparações. Assim, feitas as devidas observações, espera-se que este estudo possa ser utilizado sob perspectiva estratégica na UFGD, podendo, em estudos futuros, ser aprofundado a outros níveis de comparação, auxiliando no desenvolvimento da instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 12.jul.2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em 12.jul.2015.

BRASIL. **Decreto nº 6096/2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília. 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 12.jul.2015.

BRASIL. **Reestruturação e expansão das Universidades Federais. Diretrizes Gerais. Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em 12.jul.2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

CASTRO, C. M. Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios. In: TAFNER, P. **Brasil: O estado de uma nação**. 2ª Edição. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Cap. 03.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às

Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, 2006. 125-140.

CORBUCCI, P. R. Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 90: Ensino de graduação. **Texto para discussão nº869**, Brasília, Março 2002.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ.Soc.**, Campinas, vol.23, n. 80, Setembro 2002. 234-252.

FRANCO, A. D. P. Ensino Superior no Brasil: cenário, avanços e contradições. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.4, jul-dez 2008. 53-63.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 12.jul.2015.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas**, São Paulo, v.42, jul./dez. 2012. 161-192.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, Mar. 2000.

MICHELOTTO, R. M.; COELHO, R. H.; ZAINKO, M. A. S. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba, n. 28, 2006. Editora UFPR. p.179-198.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L.; FACHINETO, R. F. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 17, p. 124-157.

SANTOS, B. L. P. A representação do REUNI no debate do ensino superior enquanto direito. **Educação em Revista**, Marília, 10, n.1, jan-jun 2009. 29-44.

SAVIANI, D. A. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poiesis Pedagógica**, 8, n. 2, ago./dez. 2010. 4-17.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. D. M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, Set. 2013. p. 563-623. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362013000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12.jul.2015.

UFABC. **Criação**. UFABC. 2016. Disponível em: http://www.ufabc.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17<e

mid=71. Acesso em: 23.out.2016.

UFGD. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. UFGD. Dourados. 2013. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/ADMINISTRACAO-UFGD/PDI%20UFGD%202013_2017.pdf>. Acesso em: 24.out.2016.

____ **Prestação anual de contas 2008**. UFGD. Dourados. 2009. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EXERCICIO-2009/1-%20Relatório%20de%20Gestão%20-%202009.pdf>. Acesso em: 23.out.2016.

____ **Relatório de gestão exercício 2014**. UFGD. Dourados. 2015. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EXERCICIO-2014/1-%20Relatório%20de%20Gestão%202014.pdf>. Acesso em: 23.out.2016.

____ **Prestação de anual de contas - exercício 2015**. UFGD. Dourados. 2016. Disponível em: [http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EXERCICIO-2015/RELATORIO%20DE%20GESTÃO%20-%20exercício%202015\(1\).pdf](http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EXERCICIO-2015/RELATORIO%20DE%20GESTÃO%20-%20exercício%202015(1).pdf). Acesso em: 23.out.2016.

UTFPR. **De escola de aprendizes à universidade tecnológica**. UTFPR. 2016. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/historico>. Acesso em: 23.out.2016.

ABSTRACT: This article aims to analyze the expansion of the Federal University of Grande Dourados, from 2005 to 2015, given the context of public policies of public higher education in Brazil, notably the Program of Support for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI). For the analysis will be used to quantitative variation in the number of courses, vacancies and enrollment compared them with those of other federal universities created in the same period as the UFGD. Thus, you can identify which level of growth the university is considering the expansionary policies in the period. Therefore it was verified that the absolute numbers analyzing growth of the variables, it is possible to demonstrate a continuous and gradual development over the years adopted for the survey. Already under the percentage growth compared lens with other institutions created in the same period, it appears that the performance of the university does not occupy a prominent position opposite the majority, who got much higher rates of growth than UFGD.

KEYWORDS: Public Politics, Higher Education, IFES Expansion, UFGD, Reuni.

CAPÍTULO XIX

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto

Diego da Guia Santos

Luciana Peixoto Santa Rita

Maria Beatriz Oliveira da Silva

Andrew Beheregarai Finger

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Diego da Guia Santos

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Luciana Peixoto Santa Rita

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Maria Beatriz Oliveira da Silva

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Andrew Beheregarai Finger

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

RESUMO: Políticas públicas no âmbito educacional são uma das estratégias mais contundentes de intervenção dos Governos. No que tange ao ensino superior, chama a atenção a expansão da rede pública federal e o estímulo ao preenchimento de vagas em instituições privadas que ocorreu nas últimas décadas com a intenção do governo em democratizar o acesso a educação. Este artigo descreve as políticas públicas de educação superior e tem como objetivo principal a sua análise do Programa de Financiamento Estudantil (FIES), um dos programas de expansão da oferta pública. Por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica, examina-se os indicadores do programa com a intenção de verificar a efetividade do programa e a preocupação não só com a democratização do acesso, mas também com a qualidade do ensino superior no país.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Educação superior. Inclusão social. FIES.

1. INTRODUÇÃO

A complexidade do modelo federativo brasileiro, as lacunas de regulamentação das normas de cooperação e a visão patrimonialista que ainda existe em muitos setores da gestão público tornam a tarefa do planejamento educacional bastante desafiadora, principalmente quando se relaciona com temas complementares como democratização da educação e inclusão social.

No Brasil a democratização da educação é uma garantia Constitucional. Segundo o art. 5º da Constituição Federal de 1988, fica, igualmente, estabelecido que a educação, é um direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada, com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. O ensino, por sua vez, deverá ser ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com coexistência.

Para o entendimento maior sobre a formulação das políticas públicas de educação no Brasil é necessário entender que os sistemas de ensino no País, são organizados em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 211, § 1 a 4, Lei nº9.394/96): à União, cabe a organização do sistema de ensino federal e dos Territórios, financiando as instituições públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais

As políticas públicas de educação superior estão inseridas na categoria de políticas sociais, que se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001). Porém, planejar, nesse contexto, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação das desigualdades que são históricas no Brasil (BRASIL, PNE, 2013).

Diante de exposto acima, a presente pesquisa tem como objetivo descrever programas voltados a políticas públicas de acesso a educação superior no Brasil e especificar a análise no Programa de Fundo ao Financiamento ao Estudante do ensino Superior (FIES), criado em 1999. Esse fundo é uma das formas que o governo encontrou de colocar em prática suas políticas voltadas ao acesso ao ensino superior para jovens das camadas mais populares da sociedade. Para Martins (2010) O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização.

Para isto, deve-se ter em mente a questão de pesquisa, que deverá ser respondida com a realização do estudo: Como tem sido implementado o programa de Fundo ao Financiamento ao Estudante do ensino Superior (FIES), quais seus principais resultados e impactos sociais, quais seus resultados relacionados a efetividade da política?

A contribuição teórica da pesquisa está na análise de um programa de educação superior. Através do estudo do programa é possível entender melhor o funcionamento desse tipo de ação dentro de uma política pública tão importante para a sociedade. A análise dos indicadores permite uma avaliação dos benefícios e do impacto de um programa dessa magnitude. Outra possibilidade do estudo é avaliar a efetividade da política, diante da identificação ou não de transformações sociais originadas dessa ação governamental.

Usou-se uma abordagem qualitativa para definição das variáveis pesquisadas e quantitativas para levantamento bibliográfico e documental, através da utilização de dados secundários, para responder as questões específicas da pesquisa.

A pesquisa está estruturada nas seguintes partes: (1) introdução; (2) revisão bibliográfica acerca do conceito e clico de políticas públicas; (3) uma apresentação

do ensino superior no Brasil através de sua estrutura e políticas específicas recentes; (4) apresentação do FIES como um programa de acesso ao ensino e ferramenta de democratização da educação (5) métodos usados para identificação, coleta e análise dos dados e informações; (6) considerações finais da pesquisa a partir das análises, limitações desta pesquisa e sugestões para novas pesquisas desta natureza que venham a ser realizadas no futuro.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura especializada não há consenso quanto a definição exata de políticas públicas, não existe uma única ou a maior definição para o termo (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Porém, o que pode ser encontrado em comum nos textos daqueles que tentaram definir a política pública é que elas são um conjunto de ações, programas e atividades que busca materializar a intervenção do Estado para proteger os direitos constitucionais do cidadão.

Para Saravia (2006) políticas públicas podem ser definidas como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Höfling (2001) define políticas públicas como a ação do Estado em implantar um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. A mesma autora aponta que para uma melhor compreensão e avaliação de políticas públicas é fundamental o entendimento de que as políticas públicas são os instrumentos que sustentam as ações e intervenções do Estado.

Secchi (2013) faz ainda uma comparação entre conceitos como Politics e Policy utilizados em outras partes do mundo, mostrando que essas duas palavras, de sentidos diferentes, na língua portuguesa e em países como o Brasil são substituídas pela mesma “política”. O que dificulta ainda mais a definição do termo políticas públicas. O quadro 01 abaixo traz as contribuições, citadas por Souza (2006) dos principais teóricos sobre políticas públicas.

Autores	Contribuições
Lasswell (1936)	Introduziu a expressão <i>policyanalysis</i> (análise de política pública) como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Simon (1957)	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>polycymakers</i>) em decorrência de informações incompletas, imperfeitas, problemas com o prazo para tomada de decisão e o autointeresse dos decisores. Contudo, tal limitação poderia ser minimizada pela criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadre o comportamento dos decisores na direção dos resultados desejados.

Lindblom (1959, 1979)	Questionou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon. O autor propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.
Easton (1965)	Definiu política pública como um sistema, estabelecendo uma relação entre formulação, resultados e ambiente, onde as políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: Souza (2006)

Quadro 01 - Contribuições teóricas sobre políticas públicas

Esse entendimento teórico é fundamental para o entendimento mais prático que será abordado a seguir.

Para que uma política pública se concretize em ação para atender a demanda da sociedade é necessário que ela seja submetida a um processo de elaboração das políticas públicas, que é constituído de fases que vão desde a identificação de uma situação social que pode gerar um problema e passar a integrar a agenda de políticas públicas, passando pelas fases de implementação, que são as ações de políticas que foram definidas como melhores alternativas para atender a demanda social em questão. E chegando as fases de avaliação e monitoramento da política que está presente em todas as outras etapas com o acompanhamento dos resultados que são alcançados. Essas fases são comumente denominadas “ciclo de políticas públicas”. A participação da sociedade no processo de formulação e acompanhamento das políticas públicas é assegurada por lei. A lei complementar nº 131 (lei da transparência), de 27 de maio de 2009 determina em seu inciso I, o incentivo a participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento.

A literatura define três grandes fases de políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (VANMETER E VANHORN, 1975; SARAVIA 2006). Secchi (2013) detalha esse processo em sete fases principais com a seguinte ordem: 1) identificação do problema: é a diferença entre um status quo e uma situação ideal possível, 2) formação da agenda: conjunto de problemas que merecem intervenção do poder público, 3) formulação de alternativas: é o estabelecimento de objetivos e estratégias, que podem ser um desdobramento de projeções futuras, predições de teorias ou analogias ou conjecturas, através do juízo de valor, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

A política pública voltada para a educação em qualquer nível é caracterizada como um tipo de política pública social, como já mencionado, e por isso tem suas características particulares. Para Martins (2010) política educacional é uma política pública social, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico.

3. ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: ESTRUTURA E POLÍTICAS RECENTES

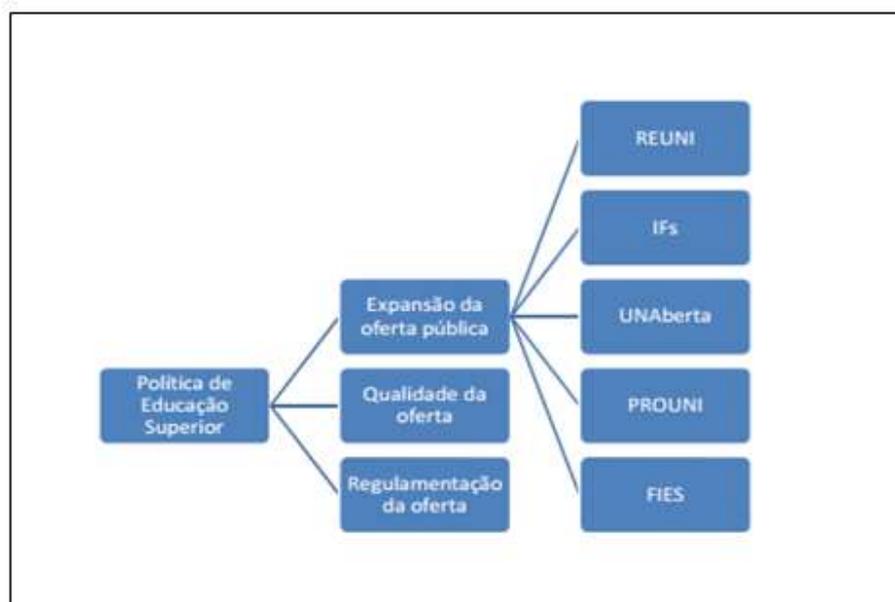
A atual educação superior no Brasil é composta por uma estrutura complexa e diversificada de instituições públicas e privadas com diferentes tipos de cursos e programas, incluindo vários níveis de ensino, desde a graduação até a pós-graduação lato e stricto sensu.

O art. 16 da Lei 9.394 (LDBN, 1996) informa que o sistema federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União, II – as instituições de educação superior criadas pela iniciativa privada, III – os órgãos federais de educação. Esse sistema é normatizado nacionalmente através da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes Básicas para a Educação Nacional - Lei nº 9.394/96. Acrescida da Lei 9.135/95, de criação do Conselho Nacional de Educação e de um conjunto de Decretos, Regulamentos e Portarias complementares. A União é responsável em baixar normas gerais sobre os cursos de graduação e pós-graduação; assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, art. 9 Lei 9.394 (LDBN, 1996).

Nos dispositivos acima são definidos que as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas federais são subordinadas à União, podendo se organizar como autarquias ou fundações públicas e que oferta de ensino superior é livre à iniciativa privada, mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, desde que, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e avaliação de qualidade, pelo Poder Público. A expansão deste tipo de organização e a década da criação das legislações acima, podem ser entendidas através das recentes políticas de educação superior no país.

O Ministério da Educação tem como missão coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas no exercício de sua função normativa e para a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal, em benefício da sociedade (MEC, 2014). O ministério tem como um dos principais objetivos ampliar e democratizar o acesso à educação superior de qualidade a partir do reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país é o principal objetivo do Ministério da Educação neste eixo de atuação. Para isso, algumas políticas e ações estão sendo desenvolvidas.

Com base na página eletrônica do Ministério da Educação, atualmente pode ser identificados 20 programas e ações. Cerqueira (2015) separa esses programas em 5 categorias de necessidades: programas/ações de diversificação acadêmica e de articulação do ensino, pesquisa e extensão, programas/ações de avaliação e de regulação do sistema, Programas/ações de cooperação e relações internacionais, programas/ações de articulação da educação superior com a educação básica, programas/ações de acesso e permanência. A figura 01 mostra a estrutura do ensino superior no Brasil (SECCHI, 2012).



Fonte: Secchi (2012).

Figura 01 – Estrutura de Políticas Públicas do Ensino Superior no Brasil

4. PROGRAMAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA: FIES

Para Aprile (2009) o surgimento das políticas de acesso e permanência voltadas para o ensino superior no Brasil podem ser explicadas por uma questão histórica e cultural da trajetória da sociedade. Cabe destacar que o país nunca teve um modelo próprio de universidade, valendo-se sempre de exemplos e de experiências de países centrais. Desde o seu advento, a educação superior no País esteve voltada para os filhos das famílias da elite social e econômica Aprile (2009). No Brasil Colônia, os jovens eram enviados para estudar nas universidades europeias, especialmente em Coimbra, Portugal.

Em 2003, no início da gestão do presidente Lula, surgiram as políticas públicas de acesso ao ensino superior para democratizar o acesso ao ensino superior e atender uma demanda do cenário produtivo do país. Era necessária uma de força de trabalho qualificada, conseqüentemente, era necessário abrir as portas da universidade. Alguns dos principais programas desenvolvidos nessa área foram o PROUNI – Programa Universidade para todos, a Lei do Prouni (nº 11.096/2005) foi sancionada pelo Presidente Lula em 13.01.2005. No Art. 1º são mencionados, além de bolsas integral e parcial de 50%, benefícios parciais de 25% do valor do curso. E para preencher as vagas ofertadas pelas IES privadas, foi criado o programa que é o cerne deste estudo, o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES), em 1999, pelo Governo Federal.

O FIES é um Programa de financiamento Estudantil que custeia a graduação de estudantes em instituições não gratuitas de ensino superior e que não tem condições de arcar integralmente com a mensalidade do curso (MEC, 2015). O programa foi concebido, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso com o propósito de ser autossustentado, substituir o Programa de Crédito Educativo

(PCE/CREDUC) e financiar o ensino superior de estudantes sem condições de arcar com os custos de sua formação, que estivessem regularmente matriculados em instituições privadas cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Segundo o MEC (2015) o governo federal financia os custos com o curso de graduação superior e os universitários ganham um prazo para pagar esse custo de forma parcelada. Podem recorrer ao financiamento alunos de cursos que tenham avaliação positiva nos processos de aferição do Ministério da Educação. São financiados de 50% a 100% dos encargos educacionais, de acordo com a renda familiar mensal bruta do estudante – no máximo, 20 salários mínimos – e do comprometimento dessa renda com os custos da mensalidade. Segundo MEC (2015) cerca de 2,1 milhões de estudantes são atendidos atualmente.

Em 2010 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa e os juros caíram para 3,4% ao ano. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

Algumas mudanças estão acontecendo no FIES no ano de 2015. Segundo o Ministro da Educação, Renato Janinhe Ribeiro, o FIES sofrerá um reajuste nos juros para 6,5% ao ano e abrirá 61 mil novos contratos. O teto da renda bruta familiar, que hoje é de 20 salários mínimos passará a ser de uma renda per capita de 2,5 salários mínimos. Antes não se tinha prioridades quanto ao curso prestado, com o novo formato passarão a ter prioridade os alunos das áreas de engenharias, formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou superior) e saúde. Antes o MEC exigia uma avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a partir dos próximos contratos firmados no segundo semestre de 2015 os focos serão nos cursos 5 e 4 do SINAES. Outra modificação prevista para entrar em vigor nos contratos do FIES a partir do segundo semestre de 2015 é que não se tinha prioridade quanto a região do país que era beneficiada pelo programa, serão priorizados para os próximos contratos os alunos matriculados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo o Distrito Federal).

Portanto, fica-se evidenciada a necessidade de pesquisas com atualização desses dados para o acompanhamento e avaliação do programa.

5. MÉTODO

O presente estudo tem como seu objetivo descrever os programas voltados a políticas públicas de acesso a educação superior no Brasil e especificar a análise no Programa de Fundo ao Financiamento ao Estudante do ensino Superior (FIES). Para tanto, utilizou-se a técnica de revisão bibliográfica na definição dos conceitos de políticas públicas e na apresentação da estrutura da educação superior do Brasil e também para a descrição das características do FIES. Lima e Miotto (2007) consideram que a pesquisa bibliográfica é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a

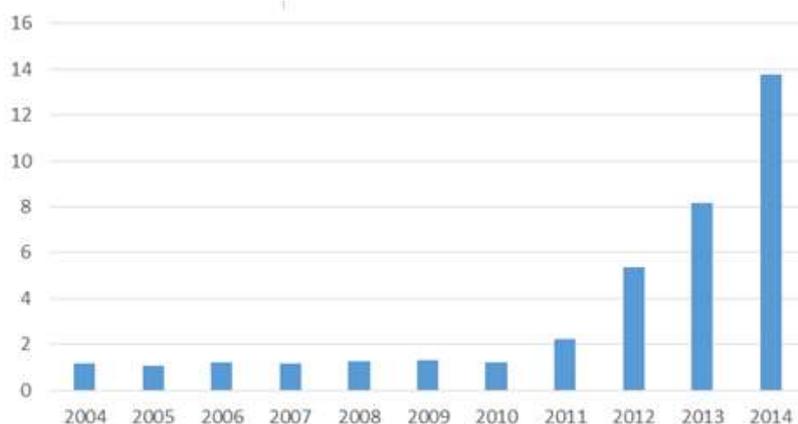
análise futura dos dados obtidos. Utilizou-se também o levantamento documental dos indicadores para a análise dos resultados do programa, para Santos (2009), tal procedimento metodológico tem se desenvolvido em virtude do processo de digitalização e acesso on-line, além da diversificação com a análise tanto de registros escritos como de fotografias, filmes, entre outras fontes.

Esta pesquisa pode ser considerada de natureza descritiva quanto ao seu objetivo geral. De acordo com Gil (1999) as pesquisas deste tipo têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de variáveis. A pesquisa descritiva vai além do tipo de pesquisa exploratório, uma vez que além de examinar o problema, ela avalia e descreve as características de questões e problemas pertinentes, Collis e Hussey (2005).

Quanto à forma de abordagem a pesquisa pode ser classificada como natureza mista, pois apresenta sob o aspecto qualitativo, a escolha das variáveis que seriam utilizadas para melhor responder as questões de pesquisa do programa estudado. E sob o aspecto quantitativo o tratamento descritivo dado aos resultados obtidos através do levantamento de indicadores sobre o programa

6. RESULTADOS

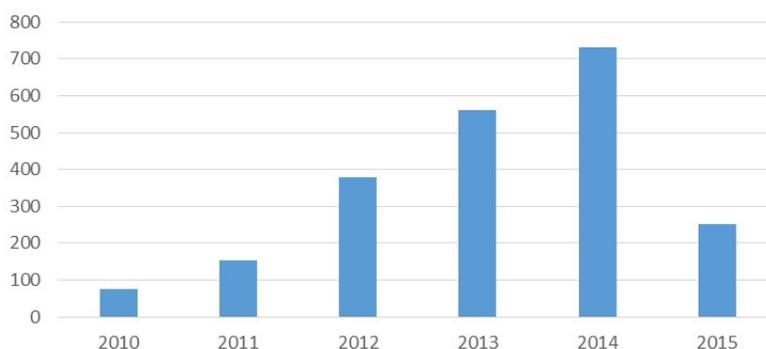
Neste momento, serão avaliados alguns dados históricos do Programa de Fundo ao Financiamento ao Estudante do ensino Superior (FIES), cuja finalidade é subsidiar, por meio de empréstimo, o custeio da graduação em instituições particulares. A partir do gráfico 1, é possível perceber que, nos últimos 4 anos, houve considerável aumento de investimentos no programa, chegando próximo de 14 bilhões, um aumento de 1.400% no período.



Fonte: Sistema Siga Brasil e IBGE, 2015.

Gráfico 1 - Desembolso do governo federal com o crédito estudantil por ano (em bilhões de R\$)

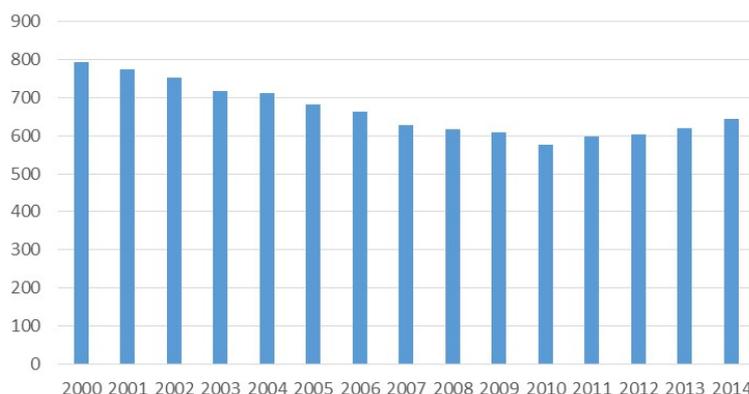
Tendo isto, percebe-se, por meio do gráfico 2, que houve evolução no número de contratos, não necessariamente proporcional, já que foram firmados 76 mil contratos em 2010 contra 731 mil em 2014. Isso se explica pela decisão governamental em aumentar os financiamentos integrais e de cursos mais caros.



Fonte: MEC/FNDE, 2015

Gráfico 2 - Evolução do Fies desde 2010

Observando-se a figura 3, com valores atualizados monetariamente, é possível notar que após 2010, houve aumento do valor das mensalidades em instituições particulares de ensino superior, influenciado, principalmente, pelo aumento da oferta de crédito, facilidade de contratação e a redução, por parte do FNDE, dos juros anuais de 5,5% para 3,4% em alguns cursos. Neste período, o índice de inadimplência nessas instituições também apresentou queda (G1 EDUCAÇÃO, 2013).



Fonte: INEP, 2014.

Gráfico 3 - Preço médio da mensalidade em faculdade privada (Em R\$)

De toda forma, a participação das instituições privadas de ensino superior é marcante, segundo informações reveladas pelo INEP (2014), a rede privada é responsável por quase 90% dos estudantes de graduação no país, o que faz refletir como esse canal de disseminação do ensino superior acaba sendo importante e necessária para alavancar a qualificação da população.

Ao analisar a tabela 1, percebe-se o quanto o setor privado detém desta participação. Nela é possível comparar o número de matrículas, ingressos e os concluintes das instituições públicas e privadas. Fica evidenciado a influencia das políticas públicas de acesso ao ensino superior as instituições privadas, 74% das matrículas dos alunos estão vinculadas a essa categoria.

Instituições	Matrículas	Ingressos	Concluintes	(%) Matrículas x Concluintes
Públicas	1.932.527	531.846	229.278	11,86
Privadas	5373450	2211104	761732	14,17584606

Fonte: INEP, 2014

Tabela 1 - Dados da educação Superior por setor

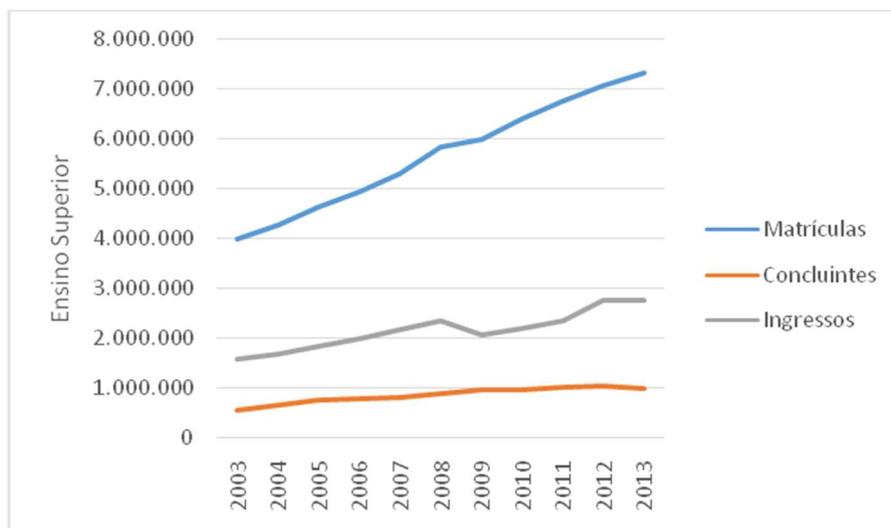
A partir da tabela 2, é possível perceber como o governo federal priorizou o financiamento estudantil em instituições privadas de ensino superior. Em 2004, a despesa do programa foi de R\$ 1,138 bilhão. Já em 2014, alcançou R\$ 13,769, registrando aumento sem precedente e, aparentemente, sem parâmetro.

Ano	Em R\$ de 2014	% do PIB	% Receita Líquida
2004	1.138	0,03	0,19
2005	1.050	0,03	0,16
2006	1.224	0,03	0,18
2007	1.149	0,03	0,15
2008	1.241	0,03	0,15
2009	1.302	0,03	0,16
2010	1.211	0,02	0,12
2011	2.247	0,04	0,23
2012	5.342	0,1	0,53
2013	8.189	0,15	0,78
2014	13.769	0,25	1,36

Fonte: Mendes(2015)

Tabela 2 - Despesa do Governo Federal em Educação com FIES: 2004 a 2014

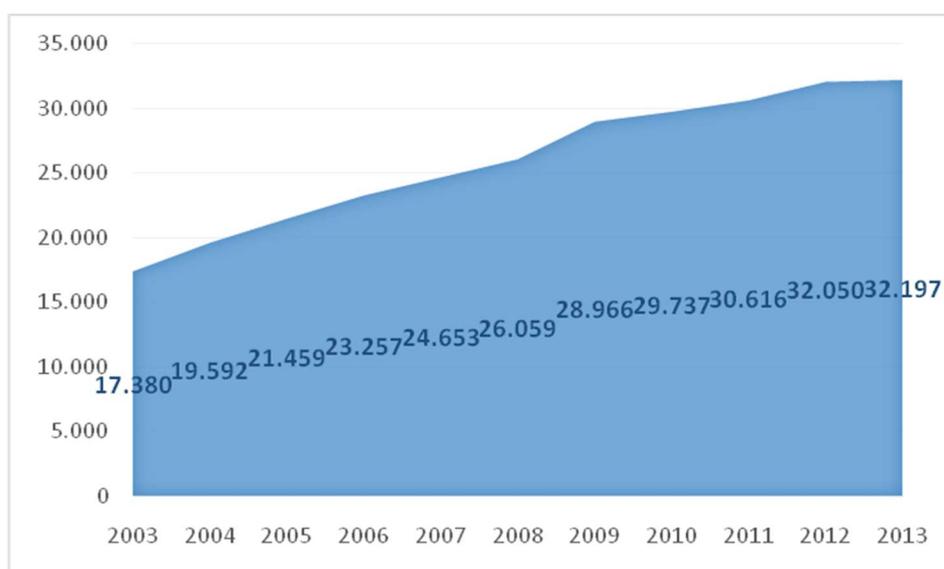
Muito embora tenha existido um considerável acréscimo de recursos no programa e aumentado o número de matrículas no nível superior nos últimos 12 anos, não se observa o mesmo ritmo de crescimento no número de alunos concluintes no ensino superior. Houve, sim, mais estudantes ingressando em uma graduação. Houve mais e mais pessoas podendo se matricular, entretanto, o número de concluintes se manteve estável. Mais: o ano de 2013 registrou a primeira queda de formados. Foram 994.812 contra 1.056.069. De toda forma, o número de cursos superiores abertos no Brasil, também apresentou forte expansão, apresentando crescimento de quase 100% em dez anos, como pode ser visto no gráfico 4.



Fonte: INEP, 2014

Gráfico 4 - Dados Gerais do Ensino Superior

O gráfico 5 finaliza identifica a evolução do número de cursos superiores no país. Acompanhando o aumento do número de instituições é possível perceber que em 10 anos o número de cursos praticamente dobrou. Oferecendo a possibilidade de que a demanda reprimida de alunos sem superior, seja atendida através dos estímulos do governo.



Fonte: INEP, 2014

Gráfico 5 - Evolução dos cursos superiores no Brasil

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como seu objetivo principal descrever as políticas públicas de acesso a educação superior no Brasil e especificar a análise no Programa de Fundo ao Financiamento ao Estudante do ensino Superior (FIES). Por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica, examinou-se os indicadores do programa com a

intenção de verificar a efetividade do programa e a preocupação não só com a democratização do acesso, mas também com a qualidade do ensino superior no país.

Os resultados apontam para uma tentativa do governo em ampliar o programa e promover o acesso à educação superior. Entretanto, é possível perceber nos gráficos e dados históricos, que o primeiro governo Dilma Rousseff, compreendido entre 2011 e 2014, privilegiou o FIES bem acima da média ou de qualquer padrão de crescimento antes conhecido, alcançando, em 2014 (também ano eleitoral), aumento de 1.400% em relação ao início de seu governo.

Pode ser apontado como limite da pesquisa o fato de o programa em questão estar atravessando um momento de mudanças estruturais nesse ano de 2015 e que ainda não estão consolidadas. Essas mudanças podem interferir na análise da política. Logo, sugere-se que estudos futuros nessa mesma linha possam identificar a tendência e comparar o comportamento do programa estudado, como uma forma de avaliação da política pública. Acrescente-se a isso o fato de que a atual remodelagem do programa aparenta rever as distorções criadas nos anos anteriores, onde a oferta foi bem maior que a capacidade do mercado, privilegiando grupos privados de ensino. Isso se observa com o aumento gradativo da média das mensalidades destas instituições.

A pesquisa bibliográfica pode ser utilizada como fonte de estudos para novas pesquisas em qualquer área. Lima e Miotto (2007) indicam que pesquisa bibliográfica como um procedimento metodológico importante na produção do conhecimento científico capaz de gerar, especialmente em temas pouco explorados, a postulação de hipóteses ou interpretações que servirão de ponto de partida para outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

APRILE, M. R; BARONE, R. L. M. Educação superior: políticas públicas para inclusão social, Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 2, n.1, p. 39-55, jan./jul. 2009

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei 131 de 27 de maio de 2009. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.135 de 28 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9135-28-novembro-1995-348984-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

BRASIL. Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão Consolidado

Ministério da Educação Exercício, 2014

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

CERQUEIRA, A. P. S. E. A. Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes, Apostila de estrutura e funcionamento do ensino superior, 2015.

COLLIS, J.; Hussey, R. Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes. Políticas Públicas e Educação, n. 55, 2001.

LIMA, T. C. S; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007

MENDES, M. J. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Boletim Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de julho de 2015.

SANTOS, T. S. dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. Sociologias, Porto Alegre, n. 22, p. 120-156, dez. 2009.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. F. Políticas públicas: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas e análises de casos práticos. São Paulo, Cengage Learning 2ª ed. 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

VANMETER, D.S.; VANHORN, C.E. The policy implementation process: a conceptual framework. Administration and Society, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

G1 Educação. Fies ajuda a reduzir inadimplência, diz sindicato de faculdades particulares. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/07/fies-ajuda-reduzir-inadimplencia-diz-sindicato-de-faculdades-particulares.html>>. Acesso em 30 de julho de 2015.

ABSTRACT: Public policies in the education sector is one of the strongest intervention strategies of governments. With regard to higher education, draws attention to expansion of the federal system and the incentive to fill vacancies in private institutions has occurred in recent decades with the government's intention to democratize access to education. This article describes public policies for higher education and aims its analysis of the Student Financing Program (FIES), one of the expansion of the public offer programs. Through archival research and literature review examines the program of indicators intended to verify the effectiveness of the program and the concern not only with the democratization of access, but also with the quality of higher education in the country.

KEYWORDS: Article, Profiap, Formatting

CAPÍTULO XX

PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA EM ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (ARS) NO PERÍODO 2004 – 2014: UM LEVANTAMENTO DO CAMPO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto
Diego da Guia Santos
Claudio Zancan
Maria Cristina Simões Barbosa
José Ediberto de Omena**

**PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA EM ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (ARS)
NO PERÍODO 2004 – 2014: UM LEVANTAMENTO DO CAMPO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Donizetti Calheiros Marques Barbosa Neto

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Diego da Guia Santos

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Claudio Zancan

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

Maria Cristina Simões Barbosa

Universidade Federal de Alagoas

Maceió – Alagoas

José Ediberto de Omena

Universidade Federal de Alagoas

Maceió - Alagoas

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar a produção científica 2004 a 2014 em Análise de Redes Sociais (ARS) e identificar os estudos dessa área que são focados no campo da administração pública. A pesquisa foi realizada com base nos principais periódicos brasileiros de Administração, segundo classificação obtida no Sistema Qualis da Capes. No total, foram identificados 100 artigos com a temática em Redes publicados de 2004 a 2014. Com a identificação restrita ao campo da administração pública foram analisados 19 artigos publicados nos periódicos. As análises foram baseadas no levantamento das temáticas e procedimentos metodológicos utilizados. Os resultados encontrados contribuem para uma melhor delimitação do campo de redes e sua relação com o campo da administração pública. Os resultados apontam para uma identidade da produção acadêmica de Redes no campo da Administração Pública ainda tímida e em expansão. Foi observado que a área da Educação possui o maior número de estudos 21,05%. Já o tema mais abordado é “Políticas Públicas” que foi identificado em 52,63% dos artigos levantados, apesar de o campo evidenciar uma grande diversidade de outros temas. Quanto aos aspectos metodológicos, verifica-se que predomina a utilização da técnica de Estudo de Caso com 68,42% e uma técnica de coleta de dados bem diversificada. Por outro lado, é importante realçar que quando se compara o número de estudos em redes de uma forma geral com os específicos do campo da Administração Pública, percebe-se uma lacuna teórica existente para futuras pesquisas na área.

PALAVRAS-CHAVE: Redes sociais, Administração pública, Produção científica; Métodos de pesquisa.

1. INTRODUÇÃO

A expansão dos estudos na área de administração pública ainda necessita de uma preocupação em termos de publicações no que se refere ao rigor metodológico e científico. O campo tem se expandido principalmente no desenvolvimento da ciência em gestão de organizações públicas. Essa evolução do campo pode ser explicada pelo surgimento de estratégias de gestão pública mais voltada para resultado, como por exemplo, o surgimento da dos estudos em Nova Gestão Pública (NGP) implantada na década de 70 com foco na qualidade, eficiência dos serviços e satisfação do cidadão. O futuro da reforma do setor público exige da Administração Pública com a capacidade de ser proativo em meio aos desafios e incertezas, criando uma sociedade que inove, crie novas riquezas e resolvam problemas, Bourgon (2010).

Para enfrentar esses novos desafios a Administração Pública pode contar com a contribuição da produção científica na Análise de Redes Sociais (ARS), composta por pesquisadores e acadêmicos que atuam conjuntamente nessa área de pesquisa. Silva *et al.* (2006) asseveram que, por meio da análise de redes sociais da produção científica, é possível identificar a evolução científica de um campo de conhecimento.

O estudo de redes sociais, sobretudo para produção científica, tem ganhado notoriedade entre pesquisadores, que buscam analisar aspectos como os níveis de centralidade e densidade nas relações entre atores sociais. De acordo com Balestrin, Verschoore e Reyes (2010), o estudo destas redes sociais tem evoluído consideravelmente, no contexto acadêmico das últimas décadas. Silva, Matheus, Parreiras e Parreiras (2006) afirmam que esse crescimento é decorrente do aumento de dados disponíveis para análise, aumento do poder computacional para utilização dos pesquisadores, bem como a ampliação de áreas de conhecimento que utilizam as redes sociais como ferramenta de análise.

As redes sociais são ligações que se estabelecem pela rede de relacionamentos entre atores sociais no ambiente em que estão inseridos, por meio delas é possível fortalecer relações, aumentar o desempenho, estabelecer comportamentos e consolidar as atividades dos atores envolvidos, seja a nível individual ou a nível institucional. Seu conceito se aproxima ao conceito de governança, frequentemente abordado em pesquisas da área no setor público. Para Bourgon (2010) o conceito de governança é essencial na Administração Pública: os governos não podem depender de ação solitária, é essencial o compartilhamento de responsabilidades, riscos e poder para a obtenção dos resultados públicos desejados.

Diante do exposto, considera-se como o objetivo dessa pesquisa analisar a produção científica 2004 a 2014 em Análise de Redes Sociais (ARS) e identificar os estudos dessa área que são focados no campo da administração pública. Para isto, deve-se ter em mente a questão de pesquisa, que deverá ser respondida com a realização do estudo: Como tem sido formada e quais são as características temáticas e metodológicas da produção científica em Redes que tem seus

trabalhos focados em Administração Pública?

Usou-se uma abordagem qualitativa para definição de um levantamento das publicações em Redes no campo da Administração Pública dos principais periódicos de Administração, segundo critério estabelecido pelo Sistema Qualis CAPES no período de estudo de 2004 a 2014.

A contribuição teórica do estudo está centrada no campo de pesquisa de redes sociais voltadas para Administração Pública. Através dessa pesquisa pode ser feito uma melhor delimitação da produção científica do campo e observados possíveis lacunas teóricas para estudos futuros.

Esta pesquisa teve como referência os estudos de Sobral e Mansur (2013); Paiva e Brito (2013), estruturando-se nas seguintes partes: (1) introdução; (2) revisão bibliográfica acerca do conceito de Redes Sociais e aplicação científica no campo da Administração Pública; (3) estudos realizados em redes sociais e produção científica; (4) métodos usados para identificação, coleta e análise dos dados e informações; (5) considerações finais da pesquisa a partir das análises, limitações desta pesquisa e sugestões para novas pesquisas desta natureza que venham a ser realizadas no futuro.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceito de Redes Sociais e Aplicação Científica no Campo da Administração Pública

Estudar as *relational ties* (ligações relacionais) entre atores sociais de um determinado contexto é o objetivo da Análise de Redes Sociais (ARS), um método que permite estabelecer uma visão relacional acerca de um fenômeno e não apenas dos atributos particulares dos indivíduos (Silva *et al.*, 2010; Silva *et al.*, 2005).

O conceito de Análise de Redes Sociais (ARS) pode ser utilizado em diversas áreas de estudo como uma ferramenta para análise da interação entre os elementos de uma rede. Para Belestrin e Verschoore (2014) o termo rede passou a ser empregado na perspectiva sociológica, para explicar os fenômenos de relações recíprocas entre seres humanos. “Uma rede social tem a ver com um conjunto de pessoas, organizações etc. ligados através de um conjunto de relações sociais de um tipo específico (amizade, transferência de fundos etc.)” PECL (1999, p.14). Para Burt (1994) a estrutura de redes não prevê diretamente atitudes ou comportamentos, ela prevê semelhança entre atitudes e comportamentos dos seus elementos. Belestrin, Verschoore e Junior (2014) apontam que as redes de cooperação têm a capacidade de facilitar a realização de ações conjuntas e a transação de recursos para alcançar objetivos comuns.

Essas definições têm raízes e bases que partiram do relacionamento entre outras ciências. Segundo Wasserman e Faust (1994) os conceitos de análise de redes sociais se desenvolveram a partir de uma reunião entre a teoria social aplicada, com formulas matemáticas, estatística e metodologia

computacional. Os conceitos partilhados fizeram com que o entendimento sobre as estruturas de uma rede evoluísse. Logo, tornou-se possível estudar através da teoria sobre redes sociais, como os laços sociais formados entre os atores de determinada rede podem afetar o desempenho de uma organização, Belestrin, Verschoore e Junior (2010). Para que esses laços e parcerias se fortaleçam é necessária uma atenção especial com o fluxo da informação na rede. Burt (1994) aponta a confiança como essencial para o fluxo de informações dentro da estrutura de uma rede.

Alguns conceitos dos elementos de uma rede são fundamentais no estudo de redes sociais. São eles: atores, laço relacional, díade, tríade e grupo. Atores ou Nós são as entidades sociais que se relacionam em uma rede, podem ser pessoas em um grupo, departamentos em uma corporação e etc. Wasserman e Faust (1994). O posicionamento de um ator na rede, representado pelo número de inter-relações com outros atores, poderá reforçar as relações de poder diante dos atores marginais da rede, Belestrin, Verschoore e Junior (2010). Porém, esses posicionamentos não são imutáveis, para PECI (1999) as redes estão em um processo de contínua mudança e podem ser construídas, reproduzidas e alteradas como resultado das ações dos atores que a compõem.

O laço relacional pode ser definido como o elo entre um par de atores. Wasserman e Faust (1994). Esses laços podem ser chamados de fortes quando uma rede é compreendida de um mesmo indivíduo e os demais atores que formam uma densa malha de relacionamentos, em que muitos dos possíveis laços relacionais estão presentes Nascimento e Beuren (2011). Uma díade é um vínculo entre dois atores, é a compreensão dos laços entre pares e uma tríade é um vínculo com três ou mais atores Wasserman e Faust (1994). A análise de redes não se preocupa somente com díades e tríades, ela também analisa a capacidade da relação entre grupos de entidades. O grupo é um conjunto de atores em que os laços podem ser medidos Wasserman e Faust (1994).

A análise das características da estrutura desses grupos forma os indicadores da rede. “Os indicadores de centralidade permitem-nos analisar a rede tanto no seu conjunto como individualmente, encontrando diversos resultados: grau de conectividade da rede, indivíduos com o maior e menor número de interações, intermediação de alguns atores nas relações entre indivíduos e a proximidade entre os indivíduos através das suas interações” Alejandro e Norma (2005, p.1).

Um artigo que pode ser destacado para mostrar a um modo de aplicabilidade dos estudos envolvendo redes e administração pública é o de Rossoni et al. (2008). Através da análise de redes eles estudaram a estrutura do relacionamento entre instituições de pesquisa no campo de administração pública e gestão social no Brasil. A análise desse relacionamento foi feita através do estudo das afiliações institucionais dos autores de 549 artigos publicados nos anais do Enanpad, entre 2000 e 2005. Através do software Ucinet 6.0 e Pajek 1.10 analisaram as propriedades estruturais e posicionais da rede e avaliar a estrutura da rede na produção científica. Como resultado foi percebido que

apesar de a densidade da rede ser baixa, a distância entre as instituições é pequena, com grande componente principal. As instituições que apresentaram os maiores laços são as mais centralizadas e são importantes elos de coesão na rede. A maioria dos laços acontecem com instituições do próprio estado e concluiu-se que a estrutura de redes tem ligação direta com os indicadores de produção científica.

Para Nascimento e Beuren (2011) as redes sociais podem ser estabelecidas em todos os ambientes, por meio da cooperação entre os pesquisadores com intuito de disseminar o conhecimento científico. Para Silva et al. (2006) a ARS permite uma análise que não seria possível com o uso de métodos estatísticos tradicionais.

2.2 Redes Sociais e Produção Científica

Pesquisadores de diversas áreas do conhecimento têm despertado seu interesse para os estudos das redes sociais, na tentativa de compreender o impacto sobre a vida social, dando origem a inúmeras metodologias de análise que têm por base as relações sociais entre os indivíduos, em uma estrutura de redes (Silva et al., 2006). No âmbito da produção científica, podemos citar os estudos de Silva et al. (2006), Rossoni et al. (2008), Guimarães et al. (2009) Belestrin, Verschoore e Junior (2010) e Nascimento e Bauren (2011)

Silva et al. (2006) usaram a metodologia de redes sociais para apoiar a discussão da interdisciplinaridade na ciência da informação. Eles aplicaram a ARS para estudar as redes de coautoria de 23 professores do PPGCI/UFMG na forma de artigos para revistas e congressos, apresentados a partir de 1997 até 2004. O objetivo era identificar a participação desses professores na rede de colaboração da área, queriam examinar a densidade da rede e o nível de colaboração entre os professores de diferentes linhas de pesquisa. Os resultados são pouco animadores para o desenvolvimento do campo. Os programas apresentam ligações com outras áreas do conhecimento, porém existe um grupo reduzido de professores que respondem pela maior parte da produção, a colaboração é mais intensa entre professores de uma mesma linha de pesquisa. A rede de colaboração é bastante esparsa e muito da produção se dá entre colaboradores preferenciais.

Outro estudo com a temática de redes e produção científica em Administração é o de Guimarães et al. (2009) que estudaram a rede dos programas de pós-graduação em Administração no Brasil. Foram coletados dados de 32 programas em funcionamento do período que informaram as relações do próprio programa com os demais 57 programas, em sete atividades distintas. Os resultados mostraram que a rede pesquisada é pouco densa, com relações esparsas e na maioria das vezes fracas entre os programas. As linhas de pesquisa mais compartilhadas são Organizações e Comportamento Organizacional, e Estratégias. O programa da UFRGS é o mais central da rede e

os programas da FGV/SP, USP/SP, UFRGS e FGV/RJ são os mais prestigiados

Belestrin, Verschoore e Junior (2010) fizeram uma pesquisa com o objetivo de trazer evidências das características do campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. Para isso, fizeram uma análise em 116 artigos publicados em veículos de difusão científica da área entre 2000 e 2006. Os principais resultados foram que quatro teorias: estratégia, dependência de recursos, redes sociais e institucional, que predominam na orientação dos estudos. As pesquisas foram conduzidas, em sua grande maioria, por abordagens qualitativas e transversais. As redes horizontais (simétricas), os antecedentes de necessidade de recursos materiais e imateriais, bem como os resultados de aprendizagem e de inovação apresentaram maior interesse nos estudos brasileiros. As teorias que possuem a maior centralidade geodésica relativamente às demais são as de estratégia, dependência de recursos, custos de transação, redes sociais e institucional e a teoria de redes sociais demonstrou forte centralidade de intermediação entre as teorias consideradas no estudo.

Nascimento e Bauren (2011) fizeram seu estudo na área de contabilidade, eles tinham o objetivo de identificar a formação das redes sociais na produção científica dos programas de pós-graduação em ciências contábeis do Brasil no período entre 2007 e 2009. Para isso, consideraram 199 docentes permanentes de 21 cursos de mestrado e doutorado distribuídos em 17 instituições de ensino superior. Utilizando o software UNICET 6.0 para a confecção das redes de cooperação entre os programas encontraram como resultados que a evolução da produção científica definitiva do período foi maior nos programas com conceito 3, identificaram também que a produção científica apresenta-se de forma dispersa nas estratificações do Qualis CAPES, que a centralidade da rede é ocupada pelo programa da USP e que os programas de pós graduação em ciências contábeis apresentam ligações fracas, esparsas e pouco densas.

A análise desses estudos sobre a produção científica evidencia que a Análise de Redes Sociais pode trazer uma visão mais aprofundada e diferenciada dos demais procedimentos metodológicos comuns.

Silva (2006) destaca que a metodologia de redes para os estudos em produção científica é adequada porque adquire duas grandes funções: serve para a análise da sua própria produção científica, da mesma forma que para qualquer área do conhecimento e, ao mesmo tempo, constitui uma ferramenta complementar àquelas já empregadas nas análises bibliométricas.

3. MÉTODO

O presente estudo tem como seu objetivo fazer uma análise da produção científica 2004 a 2014 em Análise de Redes Sociais (ARS) e identificar os estudos que são focados no campo da administração pública. Para tanto, utilizou-se a técnica de levantamento documental para a pesquisa dos artigos em

administração publicados no período em questão. Para Santos (2009), tal procedimento tem se desenvolvido em virtude do processo de digitalização e acesso on-line, além da diversificação com a análise tanto de registros escritos como de fotografias, filmes, entre outras fontes.

Considerando que a unidade de análise deste trabalho são publicações, os dados do presente estudo constituíram-se de artigos publicados entre 2004 e 2014, em alguns dos principais periódicos nacionais de Administração. Levando em consideração o critério do Qualis CAPES na classificação A1 e A2 para a área denominada “Administração, Turismo e Contabilidade”. Como o trabalho é voltado para a área de redes e administração pública, foram priorizados os periódicos que tivessem em seu título as palavras Gestão, Organização ou Administração. A tabela 1, identifica os seguintes periódicos selecionados para a pesquisa: Gestão e Produção, Organização e Sociedade, Revista de Administração Pública (RAP), Revista de Administração Contemporânea (RAC), RAC Eletrônica, Revista de Administração de Empresas (RAE), ERA Eletrônica, Revista de Administração da USP (RAUSP).

Publicação	Total de artigos em redes	Artigos em redes e administração pública	% dos artigos em redes no campo da administração pública
Gestão e Produção	16	2	12,50
Organização e Sociedade	12	6	50,00
RAP	18	11	61,11
RAC	17	0	0,00
RAC eletrônica	1	0	0,00
RAE eletrônica	7	0	0,00
RAE	12	0	0,00
RAUSP-Sp	17	0	0,00
Total	100	19	19,00

Fonte: <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/publico/pesquisaPublicaClassificacao.seam>
Tabela 1 - Distribuição dos artigos de 2004 a 2014 em redes no campo da administração pública entre os periódicos

As publicações deveriam ter como objeto de estudo a análise da temática de redes aliada a aplicação no campo da administração pública. A inclusão ou exclusão das publicações na área de redes e administração pública foi definida pela análise dos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos publicados nos referidos periódicos. Nos casos em que a leitura desses elementos não foi suficiente para definir se a publicação se enquadrava ou não nos critérios, realizou-se a leitura de parágrafos do referencial teórico e leitura na íntegra da metodologia dos textos. Esse processo resultou num total de 100 artigos que se enquadravam tema de redes de uma forma geral, durante os 10 anos analisados. Foram excluídos desse levantamento inicial 81 por não se adequarem ao campo da Administração Pública. Assim foi definido o número de 19 publicações para análise.

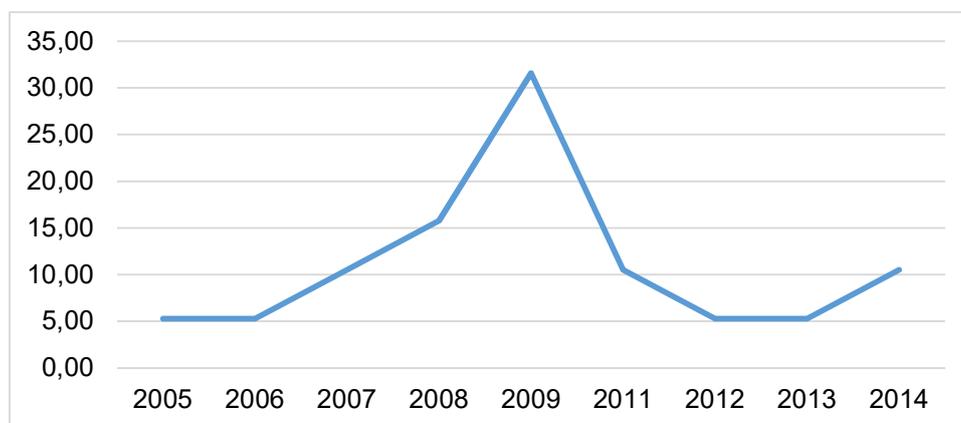
O procedimento de análise de dados se deu a partir da técnica bibliométrica. O uso da bibliometria visa promover observação e uso de métodos quantitativos para a análise das publicações e autores (ARAÚJO e ALVARENGA, 2011). Ainda na análise dos dados foram utilizados os programas SPSS e Excel para categorização dos perfis temáticos e metodológicos dos artigos em questão.

Foram analisados artigos com a temática de redes no sentido de aliança estratégica ou formação de redes baseado em ARS (Análise de redes sociais). Não foram incluídas pesquisas com outros sentidos de redes. Por exemplo, redes de PERT e Redes Bayesianas, redes de filas.

Em seguida, cada artigo foi classificado segundo perfis temáticos e metodológicos. Para avaliação do perfil temático os artigos foram categorizados segundo critérios de: ano, de publicação, setor de atividade em análise e tema preponderante abordado pelo artigo. Para avaliar o perfil metodológico das publicações, foi realizada a leitura dos artigos, em especial dos procedimentos metodológicos e os estudos foram categorizados pelos seguintes critérios: Técnica de pesquisa – se a pesquisa retratava um estudo de caso, centrado em um contexto organizacional específico, se era um levantamento ou *survey*, ou se era um levantamento documental ou etnográfico. Procedimentos de coleta de dados – se utilizavam entrevista em profundidade, observação, questionário, triangulação e etc.

4. RESULTADOS

Os dados coletados foram analisados e descritos, demonstrando: i) a variação da evolução da produção científica em Redes no campo da Administração Pública de 2004 a 2014; ii) os principais setores em análise identificados na pesquisa; iii) a distribuição dos artigos pela categoria temática dos estudos; iv) técnicas de pesquisa utilizadas e técnicas de coleta de dados empregadas nos estudos.



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 1 - Número percentual de artigos distribuídos por ano de 2004 a 2014

Considerando os artigos publicados em periódicos no período em questão,

de um total de 100 artigos, 19 foram considerados pertencentes ao tema de Redes de aplicação na Administração Pública, o que representa aproximadamente 20% das publicações. A revista que mais publicou artigos de Redes em Administração Pública, foi a “Revista de Administração Pública” (RAP), com 11 artigos do total de 19. As outras revistas que mostraram publicações sobre o tema entre o período estipulado foi a “Gestão e Produção” e a “Organização e Sociedade”. Chama a atenção o número de 5 das principais revistas na área de Gestão e Administração (RAC, RAC Eletrônica, RAE, RAE Eletrônica, RAUSP) que, de 2004 a 2014, não publicou nenhum artigo sobre Redes que envolvesse Administração Pública. Esse é um dos principais indicadores da pesquisa, que mostra uma noção do caminho que ainda pode ser percorrido nessa área. Corroborando com essa constatação verifica-se no Gráfico 1, uma tendência de aumento do número dos estudos nos últimos anos de 2013 para 2014.

Setor	Quantidade de Artigos	% do Total
Alimentos	1	5,26
Apl	2	10,53
Artesanato	1	5,26
Educação	4	21,05
Emprego e renda	2	10,53
Gestão ambiental	2	10,53
Governo	1	5,26
Petróleo	3	15,79
Tecnologia da informação	1	5,26
Telefonia	1	5,26
Transporte	1	5,26
Total	19	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 2 - Distribuição dos artigos de acordo com o setor em análise

A Tabela 2 mostra que existe uma grande diversidade de setores envolvidos nos estudos de Redes e Administração Pública. O que pode ser observado é que o campo está em desenvolvimento. Logo, não existem quantidades substanciais e nem tendências de setores mais representativos para o campo. A diversidade evidencia a proliferação dos estudos na área. O setor que aparece com o maior número de pesquisas é o de “Educação” que representa 21,05%. Autores como Copobiango et al. (2011); Chagas e Ichikawa (2008) são exemplos nesse setor. O primeiro, analisou as redes de cooperação científica através do estudo de coautorias dos artigos publicados em eventos da Anpad sobre avaliação de políticas públicas. O segundo, analisou as redes de C&T em institutos públicos de pesquisa brasileiros: um estudo de caso que teve como unidade de análise o Instituto Agrônomo do Paraná.

Tema	Quantidade de Artigos	% do Total
Administração pública	1	5,26
Cultura organizacional	1	5,26
Economia solidária	1	5,26
Estratégia	1	5,26
Inovação	1	5,26
Meio ambiente	1	5,26
Movimentos sociais	1	5,26
Pesquisa	1	5,26
Políticas públicas	10	52,63
Resíduos sólidos	1	5,26
Total	19	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 3 - Distribuição dos artigos de acordo com o tema em análise

Em relação aos temas mais estudados pelos pesquisadores da área de Redes e Administração Pública, percebe-se que a temática mais pesquisada foi a denominada “Políticas Públicas” com 52,63% de todos os artigos. Isso pode ser explicado pelo entendimento do papel das políticas públicas dentro do campo da Administração Pública. São as políticas públicas que vão colocar em prática dos desejos e vontades políticas. São os instrumentos capazes de transformar a teoria em realidade prática. Outra percepção importante é que conceitos como os de “Governança” e “NGP” vem ganhando notoriedade no ambiente público e como consequência disso temos artigos que investigam como os relacionamentos (individuais e institucionais) podem trazer benefícios para a Administração Pública em seus vários setores.

Técnica de Pesquisa	Quantidade de Artigos	% do Total
Bibliográfica	3	15,79
Estudo de caso	13	68,42
Etnográfico	1	5,26
Levantamento	2	10,53
Total	19	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 4 - Distribuição dos artigos de acordo com a escolha da técnica de pesquisa

Quanto à técnica empregada nas pesquisas identificou-se que, 68,42% dos artigos publicados nos periódicos são estudos de casos. Esse dado pode ser explicado por motivos como: na tabela 3 descobriu-se que a maioria dos estudos tinham uma temática voltada para “Políticas Públicas”. Esse tipo de estudo mostrou uma tendência em utilizar o estudo de caso como estratégia de pesquisa de preferência. Outra explicação pode ser porque através da pesquisa com casos particulares é possível se entender melhor uma realidade complexa para se chegar a conclusões, e o campo da Administração Pública traz questões complexas, não só do ponto de vista operacional, de prestação de serviços, como também do ponto de vista de fatores políticos que devem ser considerados cada

caso em particular

O estudo mostra ainda mais três técnicas de pesquisa utilizadas no estudo: levantamento bibliográfico, estudo etnográfico e levantamento *survey*.

Estratégia de coleta	Quantidade de Artigos	% do Total
Bibliométrico	1	5,26
Documental	4	21,05
Entrevista	4	21,05
Não houve coleta	1	5,26
Observação	3	15,79
Questionário	3	15,79
Triangulação	3	15,79
Total	19	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 5 - Distribuição dos artigos de acordo com a escolha da estratégia de coleta de dados

Com relação aos métodos de coleta e análise de dados, a Tabela 5 apresenta as técnicas utilizadas. Pode ser percebido uma diversidade de técnicas para a coleta dos dados das pesquisas analisadas. O que é interessante, se observarmos que conforme a tabela 4 houve uma predominância na técnica de pesquisa denominada estudo de caso. Isso pode indicar que a técnica de pesquisa estudo de caso foi combinada ou pode ser combinada com várias técnicas de coleta de dados. O que pode ser observado também é que a área de redes, e nesse caso, redes e administração pública, não tem uma tendência única para a estratégia da pesquisa. O que pode indicar um campo rico metodologicamente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi fazer uma análise da produção científica 2004 a 2014 em Análise de Redes Sociais (ARS) e identificar os estudos que são focados no campo da administração pública. Foi realizada pesquisa documental, usando-se as técnicas de bibliometria para analisar todos os artigos com a temática de Redes e identificar os trabalhos focados em Administração Pública. Identificou-se 100 periódicos de Redes dos quais apenas 19 tinham uma temática voltada para Administração Pública. O procedimento de coleta de dados, realizado no mês de janeiro/2015 e se deu, em algumas das principais revistas de Administração, segundo a classificação A2 do sistema Qualis CAPES. A análise dos dados contou com a utilização dos programas SPSS e do Excel para categorização dos dados quanto a temática de estudos e os procedimentos metodológicos.

Os resultados apontam para uma falta de identidade da produção acadêmica brasileira de Redes no campo da Administração Pública e uma baixa produção científica para o campo

Foi observado que a área da Educação possui o maior número de estudos 21,05% até o momento. Já o tema em destaque foi “Políticas Públicas” que foi identificado em 52,63% dos artigos levantados, apesar de o campo evidenciar uma grande diversidade de outros temas. Quanto aos aspectos metodológicos, verifica-se que predomina a utilização da técnica de Estudo de Caso com 68,42% e uma técnica de coleta de dados bem diversificada.

Pode ser apresentado como limite da pesquisa o fato de que nem todos os conceitos de Redes foram considerados na pesquisa o que pode causar algum viés. Outro ponto que pode ser aperfeiçoado em novas pesquisas é o de uma abrangência maior do número de periódicos pesquisados.

A pesquisa no campo de Administração Pública e Redes têm uma perspectiva de desenvolvimento, sobretudo devido ao surgimento de novos programas de pós-graduação na área, alguns deles de grande dimensão, como o PROFIAP, que em seu primeiro ano em 2014, contemplará 9 instituições de ensino nas 5 regiões do país. Com isso, sugere-se para futuros estudos a análise e identificação dos artigos de Redes no campo da Administração Pública quando esses programas de pós-graduação estiverem estabelecidos, para o acompanhamento da evolução do campo de estudo.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, V. A. O.; NORMAN, A. G. **Manual Introdutório à Análises de Redes Sociais: Medidas de Centralidade**. 2005

ARAÚJO, R. F.; ALVARENGA, L. A bibliometria na pesquisa científica da pós-graduação brasileira de 1987 a 2007. **Encontros Bibli**, Florianópolis, v. 16, n. 31, pp. 51-70, 2011.

BALESTRIN, A., VERSCHOORE, J. R., & REYES, E., Jr. O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, art 4, PP. 458 – 447, Mai/ Jun, 2010.

BALESTRIN, A., VERSCHOORE, J. R., & REYES, E., Jr, Redes são Redes ou Redes são Organizações? **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, PP. 523 – 533, Jul/ Ago, 2014.

BERTERO, C. O. **Ensino e pesquisa em administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

BOURGON, Jocelyne. Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão. (Ed.). Brasília, DF: **ENAP**, 2010.

BURT, R. S. 2 **The Social Structure of Competition**, p. 57 – 91, 1992.

CHAGAS, P. B; ICHIKAWA, E. Y. Redes de C&T em institutos públicos de pesquisa brasileiros: o caso do Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43 (1): 93-121, Jan./Fev. 2009.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONCEIÇÃO, M. I. G.; SUDBRACK, M. F. O. Estudo sociométrico de uma instituição alternativa para crianças e adolescentes em situação de rua: construindo uma proposta pedagógica. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 17, n.02, p. 277-286, 2004.

CAPOBIANGO, R. P; SILVEIRA, S. F. R; ZERBATO, C; MENDES, A. C. A. Análise das redes de cooperação científica através do estudo das coautorias dos artigos publicados em eventos da Anpad sobre avaliação de políticas públicas, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45 (6): 1869-90, Nov./Dez. 2011.

GUIMARÃES, T. A., GOMES, A. O., ODELIUS, C. C., ZANCAN, C., & CORRADI, A. A. (2009). A rede de programas de pós-graduação em administração no Brasil: análise de relações acadêmicas e atributos de programas. **Revista de Administração Contemporânea**, 13(4), 564-582.

NASCIMENTO, S; BEUREN, I. M. Redes Sociais na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação de Ciências Contábeis do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15 n. 1, art 3, PP 47 – 66, Jan/ Fev, 2011

PAIVA, E. L; BRITO, L. A. L. Produção Científica Brasileira em Gestão de Operações no Período 2000-2010. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53 n. 1, PP 056-066, Jan/Fev, 2013.

PECI, A. Emergência e Proliferação de Redes Organizacionais: marcando mudanças no mundo dos negócios, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 33 (6); 7 – 24, Nov/Dez, 1999.

ROSSONI, L.; HOCAYEN-DA-SILVA, J. A.; JÚNIOR, I. F. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (6): 1041-67, Nov/Dez, 2008.

SANTOS, T. S. dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 22, p. 120-156, dez. 2009.

SILVA, A. B. O., MATHEUS, R. F., PARREIRAS, F. S., & PARREIRAS, T. A. S. Estudo da rede de co-autoria e da interdisciplinaridade na produção científica com base nos métodos de análise de redes sociais: avaliação do caso do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação - PPGCI / UFMG. In: VI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2005, Florianópolis. **Anais eletrônicos**.

SILVA, A. B. O., MATHEUS, R. F., PARREIRAS, F. S., & PARREIRAS, T. A. S. (2006). Análise de redes sociais como metodologia de apoio para a discussão da interdisciplinaridade na ciência da informação. *Ciência da Informação*, 35(1), 72-93.

SILVA, A. K. A.; BARBOSA, R. R.; DUARTE, E. N. Redes de colaboração científica no campo da ciência da informação: um estudo de caso. In: XI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**.

SOBRAL, F. J. A; MANSUR, J. A. Produção Científica Brasileira em Comportamento Organizacional no Período 2000-2010, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v 53, n. 1, PP 021-034, Jan/Fev, 2013.

WASSERMAN, S; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. New York: Cambridge Press, 1994.

ABSTRACT: This article aims to analyze the scientific production from 2004 to 2014 in Social Network Analysis (SNA) and identify studies in this area are focused on the field of public administration. The survey was conducted based on the main Brazilian journals of Directors, according to the classification obtained in the Qualis Capes system. In total, they identified 100 articles on the subject published in Network from 2004 to 2014. With the identification restricted to the field of public administration were analyzed 19 articles published in journals. The analyzes were based on the survey of the thematic and methodological procedures used. The results contribute to a better definition of the networking field and its relationship to the field of public administration. The results point to an identity of academic research networks in the field of Public Administration still timid and expanding. It was observed that the area Education has the largest number of studies 21.05%. Already the most discussed topic is "Public Policy" that was identified in 52.63% of the surveyed items, although the field show a wide variety of other topics. As for the methodological aspects, there is predominant use of the case study technique with 68.42% and a well diversified data collection technique. On the other hand, it is important to note that when comparing the number of networks in studies in general to the specific field of public administration, one sees an existing theoretical gap for future research in the area.

KEYWORDS: Article, Profiap, Formatting

CAPÍTULO XXI

REGULAÇÃO EM SAÚDE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO AOS SERVIÇOS

**Carla Werle
Thaís Pase Machado**

REGULAÇÃO EM SAÚDE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO AOS SERVIÇOS

Carla Werle

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados – Mato Grosso do Sul

Thaís Pase Machado

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados – Mato Grosso do Sul

RESUMO: O direito constitucional de acesso universal e igualitário aos serviços de saúde pública no Brasil deve ser garantido por meio do mecanismo de regulação assistencial desenvolvido para atendimento das demandas da população. A regulação de serviços de saúde, bem como as atividades de controle tem papel fundamental na garantia do acesso aos serviços. No entanto, identifica-se que este direito tem sido garantido, em muitos casos, pela força exercida pelo Poder Judiciário e não pelo mecanismo de regulação de competência do Poder Executivo, uma questão que pode ser respondida por meio da readequação de políticas públicas e maior comprometimento por parte da União, Estados e Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Saúde, Regulação, Judicialização, Direito.

1. INTRODUÇÃO

Um dos deveres constitucionais do Estado brasileiro consiste em suprir a demanda da população por saúde pública de maneira universal e igualitária. Para que este dever seja cumprido é necessário que haja regulação destes serviços. Neste sentido, tem-se por objetivo discutir a eficácia do Estado quanto às funções de prestador e regulador da saúde pública brasileira, bem como identificar possíveis fatores que contribuam negativamente para a ocorrência do fenômeno de judicialização da saúde observado nos últimos anos, fenômeno este que surge como um problema de gestão pública a ser solucionado, posto que tem ocorrido a transferência de uma tarefa essencialmente atribuída ao Poder Executivo, a tarefa de regular, para o Poder Judiciário, onerando ainda mais a máquina pública e perpetuando o sofrimento dos usuários da saúde pública no Brasil. Este estudo justifica-se pela complexidade da questão, considerando as consequências que as falhas na gestão da saúde podem ocasionar a cada um dos cidadãos que pagam impostos e possuem o direito assegurado pela Constituição de 1988, bem como pela urgência de respostas por parte do Estado, já que a regulação de serviços de saúde exige a integração de ações desenvolvidas pela União, Estados e municípios.

2. ASPECTOS INICIAIS

Os sistemas públicos que atuam nos serviços de saúde buscam como objetivos principais a garantia de acesso para todos ao atendimento, a disponibilização dos serviços buscando os princípios da eficiência e eficácia, o uso racional dos materiais e mão de obra que são disponibilizados, prestar serviços atendendo as diretrizes da qualidade e ser capaz de fornecer respostas rápidas a população usuária dos serviços de saúde.

A disponibilização de serviços na área de saúde é um dos fatores que modificam e influem na percepção e qualidade de vida de uma população. Existe também correlação muito próxima entre os fatores, já que se a população pode fazer uso dos serviços com qualidade os índices da saúde sofrem influência positiva, porém é necessário que a análise e a correlação sejam feitas de maneira prudente para que não produza resultados tendenciosos.

Se o objetivo é que a tenha garantia de saúde, é imprescindível que o acesso seja assegurado. O Estado tem o dever de assegurar que toda população tenha acesso, função prevista pelo artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Quando o foco é garantir que todos tenham acesso, que os serviços tenham qualidade e a organização do sistema reforçam como é importante e necessária a intervenção do Governo dentro das especificidades próprias. Nesse contexto os governos também devem assumir a função de regular os sistemas de saúde, conforme artigo 197 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988:

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

De maneira comum as ferramentas que regulam as atividades na área de saúde têm como foco principal a padronização da segurança e qualidade, buscando os critérios mínimos para oferecer os serviços. Contudo, além de exercer a regulação de controle, é necessário avançar na regulação econômica do setor, permitindo uma melhor utilização dos recursos que são empregados para prestar o serviço. Podemos observar a falta de consenso na seguinte afirmação:

Alguns advogam que a prestação de serviços de saúde deve ser deixada exclusivamente para a iniciativa privada, pois a mão invisível do mercado, ou seja, a lei da oferta e da procura – ou, no caso da saúde, da necessidade do usuário e da oferta (prestadores de serviços) poderá desempenhar a função sem a necessidade da intervenção estatal. Por outro lado, há a defesa de que a prestação de serviços de saúde

deve ser exercida exclusivamente pelo Estado, por meio de seus órgãos, pois sem a sua atuação direta os resultados podem ser comprometidos. CONASS (2007, p. 15-16)

Nesse contexto podemos ter duas visões, dependendo de conceitos e crenças de uma sociedade, onde em uma visão o Estado deve prover totalmente os serviços, desde a regulação até o financiamento e outra visão o Estado deve atuar apenas como regulador e a iniciativa privada oferecer os serviços.

A economia de mercado trabalha com escolhas, sendo sobre a conveniência, como maximizar os resultados fazendo uso dos recursos acessíveis. O foco é sempre ser eficiente, buscando extrair o máximo de lucro e utilizar o mínimo de recursos sem se preocupar muito com a igualdade e justiça social.

No mundo atual, o meio mais utilizado para prover mercadorias (tanto bens como serviços) é através do mercado, onde ele atua equilibrando a demanda e a disponibilização, permitindo a circulação entre comprador e fornecedor sem que haja a influência do Estado. O que define a relação entre compradores e vendedores é a quantidade disponibilizada e o preço que o produto ou serviço é disponibilizado, também conhecida como mão invisível do mercado, onde o próprio mercado se regula e dita regras próprias.

Se o objetivo é que as relações no mercado aconteçam de forma perfeita, necessita-se que sejam atendidas algumas condições, tais como: certeza, ausência de externalidades, informação, poder do comprador, ausência de monopólio. Santos faz uma descrição desses fatores.

A certeza: de que o consumidor saiba exatamente o que deseja, quando e onde pode encontrar.

Nenhuma externalidade: externalidades são benefícios ou desvantagens do consumo ou produção de bens e serviços que afetam o indivíduo positiva ou negativamente, sem que este tome parte da decisão de consumir ou produzir determinado bem ou serviço. Um exemplo de externalidade positiva é a vacina. Mesmo o indivíduo que não recebe a vacina pode ser beneficiado pela diminuição da circulação do vírus. Já um exemplo de externalidade negativa é o ruído excessivo e a poluição causados pelos automóveis.

Informação correta: o consumidor sabe e conhece o que deseja e ganha mais conhecimento pelo uso regular do serviço ou do produto.

Soberania do consumidor: significa nenhuma interferência externa na decisão do consumidor de adquirir e consumir o determinado bem ou serviço.

Ausência de monopólio: ocorre quando existem muitos provedores. Embora as restrições tenham conotação de proteção ao indivíduo, elas limitam a concorrência, e com a oferta limitada há a tendência do aumento do preço. (SANTOS, 2014, p. 12-13)

No âmbito dos serviços de saúde, o ambiente não está tão claro e perfeito e assim o governo deve buscar meios de ser mais eficiente nos custos e aumentar os benefícios sem ter todas as informações necessárias. A prestação de serviços de saúde diferencia-se por haver falhas de mercado, pois a necessidade por serviços de saúde é difícil de ser prevista ou nem sempre seu consumidor consegue perceber a necessidade de sua utilização.

O consumidor de produtos e serviços tem o poder de decidir ou não pela

aquisição do bem ou serviço, mas, na saúde lhe resta pouca opção, pois ele tem pouca ou nenhuma condição de decidir qual a melhor forma de intervenção, sua qualidade e nem sua eficácia. Sobre a intervenção, geralmente quem decide é o profissional que atende o usuário, sendo assim esse profissional pode solicitar serviços que nem sempre são necessários ou que geram mais lucro para esse profissional.

No mercado de saúde não é observada a igualdade, pois nesse mercado não há padrão de distribuição de renda. As desigualdades são reforçadas pela alocação dos bens e serviços de saúde, pois ele é regulado pela capacidade do indivíduo de pagar por eles. Na saúde quem tem menos renda é excluído. Buscar a igualdade tem sido uma preocupação constante no sistema de saúde, embora ela seja difícil de ser alcançada, definida e avaliada.

3. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SETOR DE SAÚDE

Como pode ser observado anteriormente o setor de saúde tem muitas falhas e ainda outros fatores indicam que o setor necessita de intervenção do Estado. Num setor que vive em constante evolução, seja em equipamentos, novas drogas e instrumentos que buscam melhoras as condições e meios para tratamento de saúde, as indústrias que fornecem esses produtos tem grande influência sobre as autoridades de saúde para que essas novas tecnologias sejam utilizadas. Contudo, apesar de ser necessária a utilização das novas tecnologias, por vezes elas são adotadas sem critérios e nem sempre aquisição de novas tecnologias significa melhores condições de saúde. O uso inadequado e utilização de tecnologias sem critérios definidos acabam gerando gastos e perda de benefícios, já que por vezes os recursos poderiam ser utilizados em outras ações mais eficazes.

As razões que justificam a interferência do Estado na saúde são duas: a eficiência dos serviços prestados e igualdade de acesso. Mas isso não significa que o Estado não seja ineficiente e desigual, pois os recursos nem sempre são geridos da melhor forma e o papel de gestor de recursos públicos de forma eficiente e com equidade dificilmente será exercido pelo setor privado e entidades do terceiro setor. A equidade no contexto deste trabalho é usada com conceito de justiça social, onde se busca igual acesso aos serviços de saúde, saúde de igual forma, igual utilização dos serviços, igual acesso aos serviços baseada na necessidade. Quando esse acesso não é oferecido pelo Estado de maneira voluntária o cidadão poderá acionar a vias judiciais para garantir o atendimento conforme podemos observar na decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul contra o mesmo estado.

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA – REJEITADA – MÉRITO – FORNECIMENTO DE TRATAMENTO MÉDICO – CIRURGIA NO QUADRIL – OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL – ART. 196 DA CF – FIXAÇÃO DE ASTREINTE – POSSIBILIDADE – PREQUESTIONAMENTO – RECURSO DESPROVIDO. (TJ-MS, 3º Câmara Civil, Apelação - Nº 0802040-

Já a eficiência é definida como a diminuição dos custos da prestação do serviço e a maximização sucesso na sua utilização. Alguns economistas defendem que quando se tem eficiência a equidade é promovida de melhor forma, pois indivíduos que estão em piores condições tem capacidade maior de se beneficiar.

Os governos sejam na esfera federal até a municipal podem atuar de três maneiras no setor de saúde, objetivando a eficiência e equidade, sendo no financiamento, prestação de assistência e na regulação. Apesar de terem importante ligação entre si, a implantação de mecanismos de regulação acaba por estabelecer os critérios e padrões de qualidade no setor. Da mesma forma que o Estado atua através da regulação e define aplicação dos recursos destinados a saúde, acaba por garantir uma maior ou menor igualdade na alocação e distribuição dos serviços. Quando não ocorre essa aplicação e alocação de recursos o Ministério Público pode se manifestar para garantir o serviço como se pode observar.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - IMPLANTAÇÃO DE LEITOS DE UTI - FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA.

1. O direcionamento das políticas públicas fica a cargo do Poder Executivo, que se encontra vinculado às normas constitucionais e legais que obrigam o Estado a dar cumprimento às diretrizes básicas voltadas à realização de direitos constitucionalmente assegurados aos indivíduos, mas dentro da margem de discricionariedade própria do agente político que se pauta pela oportunidade e conveniência vislumbrada em certo momento, amparado pela legitimidade que advém do mandato popular.
2. Apenas excepcionalmente, quando o Poder Executivo não dá cumprimento às normas cogentes voltadas à realização dos direitos individuais, é que o Poder Judiciário pode intervir, mas sempre adstrito aos limites mínimos necessários ao cumprimento da norma. Precedentes.
3. No presente caso, embora o Ministério Público Federal tenha formulado pedido de antecipação de tutela na ação civil pública "para os fins de determinar a implantação de mais 20 leitos de UTI GERAL e 02 leitos de UTI pediátrica e implantação da Central de Regulação de Vagas da DIR XVI, na forma preconizada pelo SUS", a decisão agravada deferiu parcialmente o pedido apenas para que fosse apresentado projeto detalhado e especificado por data acerca do necessário para a implantação dos referidos leitos.
4. Não vislumbro, na hipótese, ofensa à liberdade de atuação do administrador público nem interferência direta à adoção de políticas públicas, caracterizadoras de gestão indevida do Poder Judiciário na discricionariedade do agente público. Nesse sentido, a determinação de apresentação do projeto não acarreta situação que possa resultar lesão grave ou de difícil reparação.
5. Dado seu caráter preventivo, a fixação de multa diária é, a priori, salutar nas decisões que solucionam relações jurídicas protestativas, situação que afasta a plausibilidade do direito invocado pela agravante, devendo ser mantido o montante fixado na decisão agravada que, à primeira vista, atende aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. (TRF 3º região, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0004510-56.2008.4.03.0000/SP, 2012)

O Estado tem o dever de regular os serviços e além disso quando não

consegue executar as ações voltadas para a saúde da população, deve delegar essa função e fiscalizar os serviços prestados.

Espera-se que o Estado atue para todos os cidadãos, distribuindo os serviços de forma que se garanta o atendimento das necessidades da população, e não atendendo a interesses individuais, cedendo à pressão de grupos específicos e ainda prevendo serviços de forma contínua e não apenas quando acontece a demanda por serviços de saúde. Quanto mais o Estado regular, melhor será a qualidade dos serviços, maior a igualdade na distribuição e melhor a facilidade do acesso. De acordo com o Conass:

Nos últimos anos, com o processo de descentralização das ações e serviços de saúde instituído pelo SUS, muitas ações e serviços que estavam sob gestão do estado foram transferidos para os municípios. Esse processo provocou a necessidade da reflexão do novo papel das Secretarias Estaduais de Saúde, que assumem as funções de coordenadoras e articuladoras do sistema de saúde e de reguladoras, especialmente, na organização das ações e serviços, de forma integrada, com base nos princípios adequados da escala e da qualidade. (CONASS, 207 p. 21)

Existem muitas dúvidas em relação a atuação dos gestores municipais e estaduais no momento do oferecimento dos serviços à população, principalmente no que tange ao limite de atuação de cada esfera, porém é importante que todos atuem em forma cooperada tanto no oferecimento dos serviços quanto na regulação, de forma a garantir a população os padrões necessários e desejados nos serviços de saúde. O Estado deve ser visto como o vigilante dos interesses do cidadão e o mesmo deve promover a aproximação de todos os setores com o cidadão.

Os governos estaduais são os responsáveis pela prestação de muitos serviços e essas funções consomem muito dos recursos financeiros e estruturais dos estados, principalmente dos recursos das Secretarias Estaduais de Saúde. Nesse momento ocorre um dilema, pois além de prestar os serviços de saúde ainda precisa coordenar e regular os próprios sistemas de saúde.

Na implantação do SUS, no ano de 1988, o sistema de saúde foi projetado e orientado para que a gestão saísse do plano federal e estadual para os municípios, porém ainda é necessário um processo de aprimoramento, já que grande parte dos municípios não tem condições financeiras e estruturais para assumir esse papel.

Com a publicação em 2006 do Pacto pela Saúde, o princípio orientador adotado para a descentralização foi a regionalização, que segundo o CONASS, 2007, a descentralização no SUS, é entendida como um processo que ocorre de forma contínua com o compartilhamento de atividades, com a participação de todas as instâncias do governo, sociedade civil e dos cidadãos usuários dos serviços. Nessa descentralização também houve o estabelecimento de limites de funções dos gestores estaduais e municipais. Assim as Secretarias Estaduais de Saúde tiveram atribuídas como funções principais a coordenação, articulação e regulação dos sistemas de saúde, papéis estes que são muito difíceis de serem assumidos pelos demais entes.

4. REGULAÇÃO NO SETOR DE SAÚDE

A regulação na saúde envolve um grande número de atividades, instrumentos e estratégias, visto que o sistema de saúde é uma atividade complexa que envolve diversas ações, tanto no âmbito individual quanto coletivo. Para que seja possível a implementação das estratégias de regulação existe a separação em dois grupos: a regulação social e econômica e a regulação gerencial. Nos objetivos sociais e econômicos busca-se como objetivo a equidade, a justiça, a eficiência econômica, a proteção da saúde e do meio ambiente, a informação e a educação, bem como garantir ao indivíduo a possibilidade de escolhas. Já na regulação gerencial busca-se a aplicação de mecanismos que garantam o alcance dos objetivos citados no item anterior, buscando a eficiência e o gerenciamento dos recursos humanos e materiais. Segundo apontado no Conass a regulação gerencial pode ser dar da seguinte forma:

- regulação da qualidade e eficiência da atenção: avaliação do custo benefício das intervenções, capacitação dos profissionais de saúde, avaliação dos prestadores com estabelecimento de padrões de excelência;
- regulação do acesso: definição de protocolos clínicos e fluxos assistenciais, monitoramento e avaliação das referências, integração das ações e serviços;
- regulação dos prestadores: definição de contratos, formas de pagamento que estimule a produção de ações e serviços necessários, distribuição geográfica adequada ao acesso da população às ações e serviços de saúde;
- regulação da oferta de insumos e tecnologias: avaliação de eficiência e efetividade, definição de elencos e preços;
- regulação da força de trabalho: estabelecimento de regras para a formação, registros de profissionais e avaliação de desempenho. (SALTMAN; BUSSE; MOSSIALOS, 2002. apud CONASS, 2007, p. 24)

Os mecanismos podem ser aplicados de forma diferenciada, porém deve-se sempre buscar o equilíbrio entre as aplicações para que o sistema regulatório seja coerente, eficiente e sustentável no âmbito do sistema de saúde. Os contextos sociais, econômicos e gerenciais descrevem de maneira eficaz os objetivos no setor da saúde. A ação regulatória do Estado é extremamente necessária, pois o mercado apresenta muitas falhas, principalmente em um setor onde não pode-se visar somente o lucro e sim o bem-estar do cidadão, o objetivo é sempre melhorar a saúde da população.

Um grande conjunto de atores se envolve no processo de regulação. Para que os instrumentos e mecanismos de regulação sejam implantados são necessárias ações do Legislativo, Executivo e Judiciário. No ambiente macro a regulação consiste da elaboração e aplicação de leis, implementação de políticas, monitoramento e avaliação de ações, adoção de mecanismos que interferem na qualidade, controle sobre quantidade preços dos produtos e serviços utilizados na saúde, bem como a distribuição de serviços de saúde de acordo com a

necessidade da população.

Não existe um termo preciso para definir a regulação. É um termo que encontra vários conceitos, dependendo da perspectiva e da agenda política de quem o utiliza.

De acordo com o dicionário Aurélio regular tem como significados: sujeição a regras, dirigir, dar regras, seguir os tramites conforme a lei, esclarecer e facilitar por meio de disposições, regulamentar, estabelecer regras para regularizar, estabelecer ordem ou parcimônia em, acertar, ajustar, conter, moderar, reprimir, conformar, aferir, confrontar, comparar, dentre outros. Santos aponta alguns conceitos sobre a regulação em saúde:

Regulação da atenção à saúde: tem como objetivo a produção de todas as ações diretas e finais de atenção à saúde, dirigida ao conjunto de prestadores de serviços de saúde públicos e privados. As ações da regulação da atenção à saúde compreendem a contratação, a regulação assistencial, o controle assistencial, a avaliação da atenção à saúde, a auditoria assistencial e as regulamentações da vigilância epidemiológica e sanitária.

Regulação assistencial: definida no Pacto pela Saúde, e nas diretrizes do pacto de gestão, como o conjunto de relações, saberes, tecnologias e ações que intermedeiam a demanda dos usuários por serviços de saúde e o acesso a eles.

Regulação do acesso: estabelecimento de meios e ações para a garantia do direito constitucional de acesso universal, integral e equânime, independente de pactuação prévia estabelecida na PPI e/ou da disponibilidade de recurso financeiros. (SANTOS, 2014, p. 16, grifo do autor)

A regulação pelo Estado se dá no momento que o ente investido em seu papel de mediador dos interesses coletivos, exerce uma diversidade de funções com o objetivo de direcionar os serviços de saúde com o objetivo de cumprimento de objetivos, regulando os atores envolvidos no processo de prestação do serviço. Regulação engloba um grande número de mecanismos, que vão desde atos legislativos até o âmbito administrativo, passando por incentivos até a aplicação de sanções legais.

A regulação se dá quando o governo exerce controle ou quando delibera influenciando em determinada atividade através da manipulação de variáveis que compõem o sistema, objetivando assegurar o bom desempenho do sistema de saúde, ou seja, assistir eficientemente e de forma igualitária, buscando atender as necessidades de saúde de uma população.

Portanto, a regulação é uma das macrofunções do governo, geralmente realizada pelos gestores locais, regionais, estaduais, nacionais ou através das agências reguladoras. Os gestores que buscam promover ações e serviços de forma eficiente e efetiva e buscam disponibilizar os serviços com o custo/benefício adequado, devem fazer uso dos instrumentos de regulação para alcançar melhores resultados. É uma função que se baseia em leis, decretos e protocolos editados por órgãos competentes e que podem sofrer o crivo judicial. As ferramentas são usadas das mais diversas formas nas estratégias de governo objetivando favorecer ou delimitar determinada ação.

Os governantes têm um papel único e impossível de ser transferido na função de regular a saúde, desde sua gestão, prestação da assistência dos serviços de saúde, financiamento das ações e gerenciamento do setor. Geralmente as ações são delimitar os custos do setor, evitar o oferecimento excessivo dos serviços e evitar as práticas que contrariam os princípios legais. A regulação tem como ações exercidas comumente o estabelecimento de padrões da habilitação dos profissionais que atuarão no sistema de saúde, porém esbarra-se na dificuldade de implantação e manutenção. Na maioria das vezes os recursos tanto humanos como materiais são empregados para corrigir os problemas e não de forma antecipada, buscando evitar problemas futuros. O principal desafio dos gestores, além de implantar meios de regulação, protocolos de atendimento e padrões que devem ser seguidos na assistência, é também monitorar o desempenho do setor de saúde.

Atualmente o monitoramento do desempenho do setor tem sido realizado por meio do acompanhamento de indicadores de desempenho pactuados em instrumentos de contratualização firmados entre gestores e prestadores de serviços de saúde. O instrumento de contratos deve conter um Plano Operativo, cujas metas quantitativas e qualitativas a serem cumpridas vinculam-se aos repasses de recursos financeiros previstos no instrumento, conforme Artigo 10 da Portaria n. 3.410 de 30 de dezembro de 2013, do Ministério da Saúde.

Neste ponto torna-se imprescindível a avaliação periódica dos resultados obtidos, no sentido de propiciar o planejamento de ações preventivas e corretivas, bem como a otimização das decisões tomadas no âmbito da administração. De acordo com o CONASS (2007), a avaliação tem por objetivos auxiliar no planejamento e elaboração de intervenções, fornecer feedback durante o desenvolvimento das intervenções, inclusive subsidiando decisões no sentido de uma intervenção ser ou não mantida, de acordo com os resultados observados e contribuir para o progresso dos conhecimentos e para a elaboração teórica.

Outro fator que chama atenção é o acesso das informações aos usuários dos serviços, pois quando a informação é acessível, ela serve como um instrumento de regulação por parte do cidadão. Neste sentido reforça-se a importância da atuação dos Conselhos de Saúde junto às secretarias e estabelecimentos de saúde em benefício da população, visto que os conselheiros de saúde desempenham também o papel de reguladores do serviço enquanto na função de fiscalizadores e críticos do sistema de saúde ora posto, juntamente com o Sistema Nacional de Auditoria do SUS, principal ferramenta de fiscalização a favor do acesso e qualidade dos serviços oferecidos à população. Como colocado anteriormente, o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 atribui ao Estado a obrigação de suprir as necessidades de saúde da população, inclusive, priorizando as ações preventivas ao surgimento de patologias. Entretanto, o Estado não tem correspondido a demanda quanto ao acesso aos tratamentos para doenças já existentes, tampouco para a prevenção de tais doenças. Identificando a falha de mercado e na tentativa de suprir-se a demanda por serviços de saúde, surgem os planos de saúde privados, que representam, para uma minoria privilegiada de

recursos financeiros, uma alternativa de atendimento mais rápido e eficiente.

No entanto, o sistema privado apresenta falhas, assim como o sistema público de saúde. A fim de exercer sua função regulatória frente aos serviços ofertados por planos de saúde privados, foi instituída a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS com o objetivo de fiscalizar e assegurar o atendimento aos direitos dos usuários destes planos, em conformidade com a lei.

Apesar de boa parte dos serviços de saúde no Brasil ser prestados por planos de saúde privados, a maior demanda por regulação em saúde no Brasil parece ser a de regular os serviços providos pelo próprio Estado, ou seja, a regulação do Sistema Único de Saúde – SUS, visto que, o Estado, usufruindo de seu poder regulador procura implantar formas de garantir o direito assegurado pela Constituição Federal e Lei 8080/90 por meio de instâncias administrativas, porém sem sucesso. Como podemos verificar na decisão do TRF da 3ª Região.

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. FASE DE INSTRUÇÃO ENCERRADA. MANIFESTAÇÃO SOBRE LAUDO PERICIAL, JUNTADA DE DOCUMENTO E CONVERSÃO EM DILIGÊNCIA: INVIABILIDADE. DIREITO À SAÚDE. ARTIGOS 6º, 196 E 205, CF. CUSTEIO DE INTERNAÇÃO. PORTADOR DE AUTISMO. REGIME DE INTERNATO INTEGRAL. ENTIDADE DE NATUREZA PRIVADA, NÃO INTEGRANTE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA ECONÔMICA DA FAMÍLIA. LEGITIMIDADE PASSIVA DE TODOS OS ENTES POLÍTICOS ACIONADOS. SOLIDARIEDADE. LEI 10.216/2001. POLÍTICA NACIONAL DE TRATAMENTO E PRINCÍPIO DO TRATAMENTO ADEQUADO. PORTADOR DE TRANSTORNOS MENTAIS. PERÍCIA JUDICIAL. RECOMENDAÇÃO: INTERNAÇÃO PARCIAL NO LOCAL DE RESIDÊNCIA. SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE - SUS . CENTRO DE ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL - CAPS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO, ASSISTÊNCIA E INTEGRAÇÃO DA FAMÍLIA. IMPORTÂNCIA MÉDICA E JURÍDICA DA AÇÃO FAMILIAR NA REEDUCAÇÃO, APRENDIZADO, RESSOCIALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO PORTADOR DE AUTISMO. COMPROVAÇÃO DE VAGA EFETIVA NO LOCAL. PROVIMENTO PARCIAL DAS APELAÇÕES E REMESSA OFICIAL. (TRF 3ª Região, 2011)

Da mesma forma, em seu papel de provedor, o Estado descumpre os preceitos da lei, pois a ineficiência no ato de regular implica em ineficiência quanto ao atendimento das demandas da população, cabendo ao Poder Judiciário a intervenção junto ao Estado no sentido de garantir que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam cumpridos.

5. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

Atualmente tem sido observado no Brasil maior judicialização da saúde, onde há a busca por parte dos usuários da saúde pública junto ao poder judiciário pelo cumprimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal brasileira.

Ora, direitos fundamentais tem garantia constitucional e deveriam ser obtidos sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Todavia, havendo a constatação da omissão do Estado quanto ao cumprimento destes direitos, há previsão legal para requerê-los pelas vias judiciais, conforme o entendimento de

FRAGA (1948) apud MEIRELLES, 1990:

Os direitos dos usuários são, hoje, reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública como fundamento para a exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade com os demais utentes. São direitos cívicos, de conteúdo positivo, consistentes no poder de exigir da Administração ou de seu delegado o serviço que um ou outro se obrigou a prestar individualmente aos usuários. (FRAGA, 1948. apud MEIRELLES, 1990, p.371)

Há autores, porém, que defendem a ideia de que a judicialização do sistema de saúde contraria um dos princípios básicos do SUS, o princípio da equidade, pois, sendo um benefício concedido judicialmente a um usuário, estaria este burlando o sistema de acesso, pois entraria na fila de atendimento na vaga de outros usuários que também aguardam pela prestação do serviço.

Da mesma forma, quando um usuário obtém acesso a um serviço de saúde de valor elevado, como tratamentos em outro país ou medicação importada, o valor despendido para o custeio de tal tratamento traria a consequência de suprimir outros serviços, conforme CHIEFFI e BARATA (2009):

A igualdade de condições, preconizada para a assistência, deveria impedir a existência de privilégios ou preconceitos de qualquer espécie nos serviços de saúde. No entanto, muitas ordens judiciais ferem este conceito por conceder a poucos indivíduos determinados serviços que não são oferecidos pelo SUS, beneficiando-os. (CHIEFFI; BARATA, 2009 p. 1840)

Neste sentido, os autores defendem que os cidadãos mais providos de recursos financeiros e informação poderiam obter vantagem sobre os demais. No entanto, há que se ponderar que todo e qualquer cidadão brasileiro possui o direito a usufruir do Sistema Único de Saúde – SUS, conforme Artigo 2 da Lei 8080/90, a saúde é direito fundamental do ser humano e o Estado deve prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Carta Magna de 1988, cujo Artigo 5 constitui cláusula pétrea que assegura o direito à vida, assim como demais leis e resoluções que regulamentam o Sistema Único de Saúde, questiona-se sobre a infringência do Estado ao mesmo artigo quinto, visto que há cidadãos que vão a óbito antes de conseguirem obter o acesso ao sistema.

Conclui-se sobre inobservância dos direitos constitucionais por parte do Estado em prover de maneira ineficiente as demandas por saúde pública, considerando que a demanda por serviços de saúde é muito maior do que a oferta.

Quanto à regulação do sistema de saúde pública, cabe ressaltar que, ao Estado, basta reconhecer as prerrogativas da Constituição e cumpri-las por meio da readequação das políticas públicas, desonerando o Poder Judiciário e minimizando

o sofrimento dos cidadãos deste Estado democrático e de direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 março. 2015.

_____, Casa Civil. **Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em 16 março. 2015

_____. Tribunal Regional Federal 3º Região. Apelação nº 1588970. **Diário da Justiça Federal**. São Paulo, 02 set. 2011. Disponível em: <<http://www.trf3.jus.br/NXT/Gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=trf3e:trf3ve>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal 3º Região. Agravo de Instrumento nº 0004510-56.2008.4.03.0000/SP. **Diário da Justiça Federal**. São Paulo, 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1790685>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

CHIEFFI, Ana Luiza. BARATA, Rita Barradas. **Judicialização da Política Pública de Assistência Farmacêutica e Equidade**.

Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v25n8/20.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

CONASS. **Regulação em Saúde**. Brasília: Conass, 2007. 174 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação nº 0802040-46.2013.8.12.0004. **Diário da Justiça de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=487922&cdForo=0>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____, Ministério da Saúde. Portaria MS/ GM n. 3.410, 30 dez. 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau delegis/gm/2014/prt3410_30_12_2013.htm>

l>. Acesso em 16 março. 2015

SANTOS, Nívea Cristina Moreira. **Legislação e Regulação em Saúde**. São Paulo: Érica, 2014. 161 p.

ABSTRACT: The constitutional right to universal and equal access to public health services in Brazil must be guaranteed through the assistance regulation mechanism developed to meet the demands of the population. The regulation of health services and control activities plays a key role in ensuring access to services. However, it is identified that this right has been guaranteed, in many cases, the force exerted by the judiciary and not the accrual adjustment mechanism of the executive branch, a question that can be answered through public policy readjustment and higher commitment by the Union, states and municipalities.

KEYWORDS: Regulation, Legalization, Law

CAPÍTULO XXII

A FUNÇÃO SOCIAL E EDUCATIVA DO CRAS NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS E DO CREAS SOB O ÍNDICE DE JOVENS INFRATORES ENTRE OS PERÍODOS DE 2015 A 2016 NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ-SC

**Aline Perussolo
Micheline Ramos de Oliveira
Marco Antonio Harms Dias**

A FUNÇÃO SOCIAL E EDUCATIVA DO CRAS NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS E DO CREAS SOB O ÍNDICE DE JOVENS INFRATORES ENTRE OS PERÍODOS DE 2015 A 2016 NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ-SC

Aline Perussolo

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)
Itajaí, Santa Catarina.

Micheline Ramos de Oliveira

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)
Itajaí, Santa Catarina.

Marco Antonio Harms Dias

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)
Itajaí, Santa Catarina.

RESUMO: As Políticas Públicas no Brasil derivaram de uma subárea da Ciência Política no EUA, neste decorrer muitos foram os pioneiros desta implementação e muita burocracia foi instaurada, a qual permanece até os dias de hoje. O presente artigo busca relacionar alguns conceitos base sobre Política Pública e sua administração, como surgiu e foi implementada ao percorrer dos anos, também relaciona breves sugestões de mudança para uma nova política no Brasil. A contextualização da problemática gerou-se em torno da função generalizadora do CRAS Nossa Senhora das Graças e do CREAS sobre o índice de jovens infratores no Município de Itajaí-SC entre os períodos de 2015 e metade de 2016, notando-se as problemáticas da implementação da Política Pública nestas instituições e explanando a sua implementação no município. A concretização da pesquisa obteve seus resultados através de planilhas, projetos pedagógicos e análises obtidas na pesquisa de campo realizada. A pesquisa bibliográfica amparou o conteúdo quantitativo e norteou a fundamentação das Políticas Públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Jovem Infrator, CRAS, CREAS.

1. INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos as Políticas Públicas no Brasil foram definidas, implementadas, redefinidas por elementos de normatização do Estado, os quais envolvem interesses políticos diversos e o desenvolvimento populacional do país, no entanto, as Políticas Públicas devem ser guiadas pela sociedade, respeitando o direito de cada indivíduo e assegurando o bem comum, é a comunidade que irá indicar qual Política Pública é necessária para sua localidade e o grupo governamental que irá desenvolver o atendimento básico e essencial, juntamente com atores capacitados para a execução das Políticas Públicas.

Compreende-se, que de fato o exercício de construir uma Política Pública adequada e de êxito, necessita de inúmeros fatores e atores, um governo que tenha direcionamento político, de várias equipes qualificadas que desenvolvam as

Políticas Públicas, de vários atores preparados e instruídos para executarem essas políticas, e de uma sociedade que responda os erros e os acertos das Políticas Públicas. Pois respalda a nação, seus anseios, objetivos e valores, e estes elementos não podem ser esquecidos por aqueles que assim fazem nascer o molde governamental de um povo.

A problemática que contextualiza esse trabalho foi gerada através da seguinte pergunta: Qual é a função generalizadora do CRAS Nossa Senhora das Graças e do CREAS sobre o índice de jovens infratores entre o período de 2015 e metade de 2016 do município de Itajaí-SC? Na atual gestão pública, visitada no estudo de campo, foram fornecidos resultados através de planilhas, dados do Projeto Pedagógico e análise quantitativa sobre as ações mais procuradas e as menos promovidas pelo CRAS Nossa Senhora das Graças e o método socioeducacional do CREAS neste município, percebendo-se dificuldades e problemas nessas Políticas Públicas. Frente a este questionamento, teve por objetivo de pesquisa relacionar as funções sociais e educativas destas instituições, as problemáticas e suas Políticas Públicas no controle do índice dos jovens infratores.

Para concretizar esse objetivo optamos por uma pesquisa quantitativa junto à instituição CRAS pertencente ao bairro Nossa Senhora das Graças e ao CREAS que atende o município todo, ambos de Itajaí-SC, região sul do Brasil.

Sequenciado a introdução, faremos uma breve apresentação dos conceitos base da Política Pública, seu surgimento e sua evolução, como se encontram e uma breve sugestão de nova política para o Brasil. Explanamos a implementação e atuação das instituições CRAS Nossa Senhora das Graças e do CREAS, ambos do município de Itajaí-SC, apontamos os dados obtidos na pesquisa de campo e suas problemáticas, após tecemos as considerações finais.

2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA

O surgimento da Política Pública segundo (Dias, 2015, p.45-52), com enfoque na área de conhecimento e disciplina acadêmica, ocorreu de uma subárea da ciência política, a qual surgiu nos EUA com o foco na produção dos governos, no momento em que na Europa se concentravam os estudos sobre os Estados e suas instituições. Por consequência histórica, o uso do tecnicismo acadêmico e da gestão para formulações de planos e tomadas de decisões dos governos sobre as problemáticas da sociedade, instaurando a burocracia na gestão pública.

Os autores pioneiros nesse processo de conhecimento da Política Pública são Laswell-1936, o qual contribuiu com o diálogo entre os cientista e grupos de interesse e governo, seu principal conceito foi à análise de política pública, Simon-1957, contribuiu com a racionalidade limitada, na qual maximizada até um ponto satisfatório poderia criar estruturas, seu principal conceito foi à racionalidade limitada dos Policymakers, Lindblom-1959 e 1979, colaborou com o papel das eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse, sua principal ação foi incluir

relações de poder e as diferentes fases do processo decisório, além de questionar Simon e Laswell. Easton-1965, o qual conceituou política pública como um sistema e criou uma relação entre ambiente, formulação e resultados (DIAS, 2015, p.45-52).

3. CONCEITOS E FORMULAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico são denominadas Políticas Públicas, conforme Ministério do Meio Ambiente (2016). Elas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Uma política pública conforme (Secchi, 2010, p. 2-53) é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ela é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, as atividades ou passividades também fazem parte da política pública, a qual possui dois elementos: intencionalidade pública e resposta a um problema público, qual sejam a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Assim, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vem se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social. A Lei Complementar n.º 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, quanto à participação da sociedade, assim determina o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (PLANALTO, 2016).

Assim, de acordo com esta Lei, todos os poderes públicos em todas as esferas e níveis da administração pública, estão obrigados a assegurar a participação popular. Esta, portanto, não é mais uma preferência política do gestor, mas uma obrigação do Estado e um direito da população.

As políticas públicas normalmente estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica, apesar de varias versões desenvolvidas para visualização do ciclo de Políticas Públicas, (Secchi, 2010, p. 2-53) restringiu o modelo às sete fases, iniciando pela identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A identificação do problema é criada a partir de uma insatisfação pública, a qual afeta a percepção de vários atores relevantes. A formação da agenda são os problemas que fazem parte da pauta, os quais podem entrar e sair dependendo da problemática. A formulação de alternativas é crucial, ela passa por uma rigorosa avaliação de potenciais, custos e benefícios de cada alternativa. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A implementação da política pública sucede a tomada de decisão, nesse momento que as regras, rotinas e processos sociais entram em ação. A avaliação da política pública é o processo de julgamento, sobre o sucesso ou as falhas do projeto colocado em prática. A extinção da política pública é dificultosa, devido à relutância dos beneficiados, à inércia institucional, ao conservadorismo, aos obstáculos legais e aos altos custos de iniciação (SECCHI, 2010, p.2-53).

Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Mas em alguns contextos essa ordem se torna aleatória, pois às vezes a identificação do problema esta no fim do processo das fases da Política Pública.

4. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Referenciando os modelos e propostas de Administração Pública (Salm, 2009, p. 105-107), elenca em primeiro a administração convencional ou a velha administração pública, esse modelo faz parte da grande burocracia instalada nos ministérios, secretarias de estado e fundações. Esse modelo convencional foi instaurado no Brasil por Dom João VI, com a automação do governo, por sequencia até os dias de hoje a uma serie de reformas quanto esse modelo, o qual é a base que o Estado detém para produzir o serviço público.

O segundo modelo aduzido por (Salm, 2009, p. 105-107), denominado nova gestão pública surgiu das deficiências do modelo convencional. Ele carrega traços do governo implantado nos Estados Unidos, tem o intuito de produzir com menos gastos, superar a burocracia, dar feição de consumidor ao usuário de serviços públicos, tornarem o fornecedor responsável pelo consumidor final, privatizar os serviços e adotar a gestão de resultados, ao decorrer do avanço desse segundo modelo, ele se compara ao modelo convencional e conclui-se que os dois têm a mesma base, a burocracia para atingir o bem público. A única diferença entre ambas, é que a nova administração utiliza as organizações públicas e privadas, enquanto a convencional utiliza só as públicas com os mesmos objetivos.

Para alcançar o objetivo das administrações citadas, a esfera pública fica a mercê da privada, e o cidadão se torna consumidor/cliente. Então surge o terceiro modelo de administração pública, o qual tem a base de que o ser humano é um ser político, e a comunidade requer a participação do cidadão para o bem comum. Esse modelo traz a proposta de servir o cidadão, estar a serviço do interesse público, pensar estrategicamente e agir democraticamente, fomentando a democracia enquanto produz o serviço público (SALM, 2009, p. 105-107).

Como todos os modelos de administração pública, é preciso analisar, implementar as propostas, oferecendo estratégias para tornar eficiente o uso da burocracia e do mercado econômico em prol do bem comum. A modernização segundo (Abrucio, 2007, p. 70-79), do Estado brasileiro passa pela renovação da agenda reformista, a qual idealiza eixos estratégicos como a profissionalização, eficiência, efetividade e transparência.

5. BREVE SUGESTÃO DE NOVA POLÍTICA

Para (Abrucio, 2007, p. 70-79) no que tange à profissionalização da burocracia há cinco questões norteadoras para modernização da administração: primeira é a redução dos cargos em comissão, a segunda é a profissionalização do alto escalão governamental, a terceira é abertura de editais para envio de currículos que permita novos talentos capacitados para a gerência do Estado, a quarta é aumento em capacitação para os servidores públicos e a quinta é a mudança de lógica do orçamento, onde será atacado o engessamento das maiores despesas governamentais.

Para essa mudança acontecer, as oportunidades criadas fica a cada quatro anos, nas eleições presidenciais, este é o momento fulcral para impulsionar novas alianças em torno dessas características norteadoras de uma proposta de melhora para o Brasil, revelando o caminho para eleições municipais seguintes.

6. CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

É uma unidade pública estatal localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada ao atendimento socioassistencial de famílias.

O CRAS é o lugar que possibilita, em geral, o primeiro acesso das famílias aos direitos socioassistenciais e, portanto, à proteção social. Estrutura-se, como porta de entrada dos usuários da Política Pública de assistência social para a rede de Proteção Básica e referência para encaminhamentos à Proteção Especial (DATA CRAS 2016).

Para o CRAS funcionar corretamente deve desenvolver, obrigatoriamente, o PAIF, (Programa de Atenção Integral à Família), co-financiado ou não pelo Governo Federal, é condição essencial e indispensável para o funcionamento do

CRAS. Reconhece-se ser atribuição exclusiva do poder público, o trabalho social com famílias, sendo esta a identidade que deve ser expressa no espaço físico do CRAS.

No município de Itajaí-SC nossa pesquisa ficou direcionada para o CRAS Nossa Senhora das Graças, o qual concedeu-nos um relatório de atendimento e respostas específicas ao rol de perguntas direcionadas a instituição e seus resultados, aduzindo as Políticas Públicas mais procuradas e as menos promovidas (PESQUISA DE CAMPO NA INSTIUIÇÃO CRAS NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS ITAJAÍ-SC, 2016).

O CRAS inicia seu atendimento conforme o fluxograma concedido com a denominação: Porta Aberta, nesse momento é realizada a recepção, triagem, direcionamento aos programas da instituição e orientações explanadas pelas educadoras sociais, as quais agendarão o atendimento com as assistentes sociais. Após avaliação, o caso pode ser encaminhado para a equipe técnica do PAIF, dependendo do território a ser atendido pode ocorrer visita domiciliar. Neste momento é realizado o Cadastro Único e a inclusão no PAIF.

As atividades desenvolvidas atualmente no CRAS são o acompanhamento por meio de construção de Plano Individual e Familiar, atendimentos particularizados e visitas domiciliares, orientações e encaminhamentos diversos, articulação com a rede, e as atividades em planejamento, quais são as ações coletivas e em Grupo do PAIF no CMU.

O atendimento para as crianças e adolescentes está sendo referenciadas por outras instituições de assistência social, no município de Itajaí as relatadas no questionário direcionado ao CRAS foram o Lar Fabiano de Cristo e o Lar Padre Jacó. As ações que obtém menos resultados e menos procura são ações com os adolescentes, o motivo relatado pelas assistentes sociais foi à falta de procura e interesse dos jovens, o qual vez a instituição repassar os programas promovidos para outras instituições, mas às famílias destes adolescentes são referenciadas pelo CRAS, ou seja, acompanhadas.

As ações que obtém mais resultados positivos e mais procuras são o Cartão Social Prata que tem o valor de R\$ 87,74 e o Ouro que possui o valor de R\$ 125,00, estes respectivos cartões substituem a antiga cesta básica. A única restrição é a compra de bebidas alcoólicas.

O CRAS Nossa Senhora das Graças, atualmente acompanha 112 famílias mês, totalizando 436 pessoas mês (PESQUISA DE CAMPO NA INSTIUIÇÃO CRAS NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS ITAJAÍ-SC, 2016).

A problemática descoberta na pesquisa de campo esta relacionada aos programas direcionados aos adolescentes, o CRAS tem a função social e educativa de amparar a família em todo âmbito, isso não está ocorrendo no CRAS Nossa Senhora das Graças, os jovens não se sentiam atraídos pelos programas que eram realizados na instituição, por qual motivo ocorreu o repasse dessa Política Pública para outras instituições de cunho privado, educativo, religioso e social. Talvez tenha faltado algum incentivo para as educadoras e assistentes sociais partirem na busca da sedução jovial, resgatando e implantado o interesse dos jovens para os

programas educativos e sociais.

O Lar Padre Jacó que é coordenado pela escola Salesiana de Itajaí, e o lar Fabiano de Cristo que possui várias unidades pelo Brasil, contando duas em Santa Catarina, Florianópolis e Itajaí, são algumas organizações que atendem os adolescentes neste município, com programas educativos e profissionalizantes, os quais pertenciam ao CRAS, é um belíssimo trabalho que transforma vidas e coloca um rumo para os jovens, os quais estão no anseio do progresso e crescimento da sociedade.

7. CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os envolvidos.

O CREAS presta atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes e atendimento aos mesmos em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (L.A – liberdade assistida) e (PSC – prestação de serviço à comunidade), direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção as suas crianças e adolescentes. Cada município verificará a possibilidade de ampliação gradual dos serviços, de modo a abarcar outras situações de risco ou violação de direitos com relação às pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência, população de rua, entre outras (PROJETO PEDAGÓGICO CREAS, 2016).

O CREAS deve ofertar atenções na ocorrência de situações de risco pessoal e social por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física/psicológica/sexual, discriminações sociais e restrições à plena vida com autonomia e exercício de capacidades, prestando atendimentos prioritários a crianças, adolescentes e suas famílias em situações que as crianças e adolescentes sejam vítimas de abuso e exploração sexual, de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência) de trabalho infantil que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades, em situação de mendicância, que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”, em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção sócio familiar, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e após o cumprimento de medida socioeducativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção sócio familiar (PROJETO PEDAGÓGICO CREAS, 2016).

8. CREAS DE ITAJAÍ

Conforme o Projeto Pedagógico CREAS (2016), em Itajaí foi implantado junto a Secretaria de Desenvolvimento Social deste município o seguinte projeto: Projeto Político Pedagógico do Serviço de Prestação Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em regime aberto (L.A e P.S.C), sua apresentação é sustentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 4º e paragrafo único (PLANALTO, 2016).

Em 1998 foi implementado no município o programa de Medidas Socioeducativas em parceria com o poder Judiciário (Vara da Infância e Adolescência, Ministério Público, Secretaria do Estado da Justiça e Cidadania, e a Secretaria de Segurança Pública).

A cidade de Itajaí possui atualmente um CENSO aproximado de duzentos e oito mil habitantes, como na maioria das cidades pequeno grande porte, há uma preocupação relacionada aos índices de violência (IBGE, 2016).

O projeto se justifica a partir da necessidade verificada de atendimento aos adolescentes que foram violadores de direito, na maioria dos casos, já tiveram seus próprios direitos violados, em razão da conduta, da família ou da própria sociedade.

Nesse contexto, o conjunto de Medidas Socioeducativas de Itajaí, foi criado para prover atenção socioassistencial e realizar o acompanhamento dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em aberto, que inclui a aplicação de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade.

Em 2012 a Lei 12.594 SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e com a execução das medidas de Prestação de Serviço à comunidade, à responsabilidade do município, buscou-se a priorização e reinserção social destes adolescentes, buscando parcerias junto as Organizações Não Governamentais e Governamentais.

Substituiu-se o método didático-pedagógico antes aplicado, para o cumprimento da medida de Prestação de Serviço à comunidade. Diante desta demanda se tornaram necessárias as parcerias com as organizações e instituições, que são de fundamental importância para que o adolescente cumpra efetivamente a medida, quando lhe aplicada à remissão de Prestação de Serviço à comunidade como exclusão processual, buscando-se nas organizações governamentais e na sociedade civil organizada, parceiros para o trabalho conjunto de ressocialização (CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTENCIA SOCIAL CREAS, 2016).

Deste modo faz-se necessário a existência de um trabalho de cunho socioeducativo, realizado em sintonia com o Sistema de Garantia de Direitos, voltado para conscientização, para a construção da cidadania e propicio a novas aprendizagens, com o objetivo de reduzir e/ou amenizar a vulnerabilidade social existente e evitar a reincidência e a multiplicação da violência, como garante o artigo 119 e incisos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As ações propostas pelo serviço visam contribuir para a reinserção social do socioeducando, procurando estabelecer um elo entre o adolescente, sua família e o

órgão de execução da medida na figura de seu educador, que buscam trabalhar de forma interdisciplinar.

9. OPERACIONALIZAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

A equipe técnica do Serviço inicia o atendimento do adolescente e responsável, o qual foi encaminhado pelo judiciário. O acolhimento é feito pelo educador social, que repassa ao socioeducando e seus responsáveis os regulamentos do serviço e agenda novos horários para iniciar a construção do seu Plano Individual de Atendimento junto aos técnicos (CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTENCIA SOCIAL CREAS, 2016).

Nos dados do plano CREAS fornecido na pesquisa de campo, observa-se um relatório detalhado no ano de 2015, onde a média de adolescentes de sexo masculino ficou em torno de 73 socioeducandos, e 08 adolescentes de sexo feminino socioeducandas, na faixa de idade entre 12 e 18 anos regulamentada pela legislação ECA, a prevalência ocorre entre 15 a 18 anos, sendo os adolescentes de 17 anos que mais cometeram infrações em 2015. Sua escolaridade relaciona-se ao ensino fundamental incompleto com 35 adolescentes no qual a maioria se enquadra em segundo lugar o ensino fundamental completo com 10 adolescentes em terceiro lugar o primeiro grau com 23 adolescentes. Quando feito o PIA (Plano Individual de Atendimento) os adolescentes responderam ser de etnia branca 40, de etnia negra 5, de etnia parda 7 e sem informação de etnia 29 (PLANILHA CREAS, 2015 E 2016).

As infrações mais cometidas pelos adolescentes são o tráfico, depois a posse de drogas e o furto. Essas foram as mais relacionadas no ano de 2015. Sendo que 50 adolescentes já cumprem PSC (prestação de serviço à comunidade) e 32 adolescentes se encontram em LA (liberdade assistida).

Na planilha de dados do CREAS (2016), atualizada até o mês de setembro, encontra-se com 34 adolescentes em PSC e 23 em LA, cumprindo suas medidas socioeducativas, sendo 05 meninas e 47 meninos. A escolaridade desses adolescentes prevalece com 36 no ensino fundamental incompleto, 6 no fundamental completo e 8 no primeiro grau, sendo respondido no PIA sua etnia como branco 19 adolescentes negro 1, pardo 5 e sem informações de etnia 24. A idade prevalecida ficou em torno de 15 a 18 anos, e as infrações mais cometidas até o momento foram o tráfico, roubo e furto.

As parcerias que o CREAS possui para encaminhar os adolescentes para cursos profissionalizantes, ao LA e para o PSC são as seguintes: COMDICA, SENAC, Defensoria Pública, CMAS, Secretária da Criança e do Adolescente, Fundação Municipal de Esporte, Conselho Tutelar, Fundação Municipal de Cultura, SENAI, Delegacia da Criança e do Adolescente, Secretária Municipal de Educação, Secretária Municipal de Saúde, 4ª Promotoria, Secretária Municipal de Desenvolvimento de Emprego e Renda, POMT – Programa de Orientação ao Mercado de Trabalho, Polícia Militar, APAE, CIEE – Programa Jovem Aprendiz,

Escola Salesiano – Lar Padre Jacó, Serviço de Medidas Socioeducativas LA e PSC (PROJETO PEDAGÓGICO CREAS, 2016).

O desligamento dos jovens no projeto ocorre quando cumprirem integralmente as medidas socioeducativas ou obtiverem a extinção por determinação judicial, caso não cumprirem ou não for extinto, fica ciente o socioeducando que poderá retornar ao serviço. A avaliação do serviço ocorre através de questionário de entrevista preenchido pelo socioeducando no final do cumprimento de sua medida socioeducativa e no momento do seu ultimo atendimento para o desligamento.

Durante a construção do PIA (Plano Individual de Atendimento) é formalizado o pacto com a família e com o adolescente no sentido de mutuamente alcançarem a concretização das metas traçadas a curto, médio e em longo prazo (PROJETO PEDAGÓGICO CREAS, 2016).

É de responsabilidade de o educador social acompanhar o socioeducando, e o de lançar as informações e dados pessoais das famílias junto ao SAFI (Sistema de Atendimento às Famílias e Individuais) assim como de encaminhar as famílias para o cadastramento do CRAS.

Em ambas as modalidades o educador utiliza o parâmetro de atendimento e o acompanhamento do socioeducando no PIA, cujas metas são reforçadas no primeiro encontro, juntamente com conversas educativas sobre família, cidadania, saúde, educação e o próprio ato infracional de forma crítica e reflexiva.

Em 2015 no XI Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea, UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul Bisognin e Dutra (2015), citam em seu trabalho científico a dificuldade da implementação da Política de Redução de Danos no Brasil, essa capaz de solucionar a problematização do tráfico de drogas. Nos dias de hoje, a falta dessa política ocasiona um retrocesso à dignidade da pessoa humana, pois há uma Política Pública a ser implementada, a problematização ocorre por certa resistência, onde alguns interpretam ser uma política de segurança, e outros uma política de saúde pública. As autoras defendem a ideia dessa política, como uma solução aos atingidos pelo tráfico de drogas e seus familiares.

A função norteadora do CREAS é reparar o dano causado pela sociedade, munido de trabalho social e educativo, o educador social tenta conduzir o jovem ao caminho cívico, direcionando para o trabalho e estudo oferecidos por várias instituições de acordo com o perfil do adolescente infrator, que por algum motivo (pobreza, violências, fome, etc) buscou a trajetória do tráfico como analisamos ser o maior índice entre os jovens, seguido do roubo e furto.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são existentes, o CRAS tem a função de prevenir as situações de risco no território onde vivem famílias em situação de vulnerabilidade social, apoiando famílias e indivíduos em suas demandas sociais, inserindo-os na

rede de proteção social e promovendo os meios necessários para que fortaleçam seus vínculos familiares e comunitários e acessem seus direitos de cidadania. O CREAS realiza atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes e atendimento aos mesmos em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (L.A e PSC), direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção as suas crianças e adolescentes.

As duas Políticas Públicas referenciam as famílias, tentam conduzi-las em seus planos e gestões sociais, além de inúmeras instituições e ONGS fazerem parte desse papel social no município de Itajaí-SC, uma das organizações citadas pelo CRAS Nossa Senhora das Graças é o Lar Fabiano de Cristo (2016), que divide em dois programas sua responsabilidade social, o Sócio Familiar e o Sócio Educativo, além de oferecer vários cursos profissionalizantes para a comunidade e atividades diversificadas para as crianças.

Os projetos próprios do Lar são: Educação do ser integral, Projetos pedagógicos especiais (promoção integral do idoso), Projeto aprendiz integral, Projeto esporte, Projetos para construção de um mundo melhor, estão em parceria com o CREAS, juntamente com outras instituições.

Todos esses projetos são abertos à comunidade, o interesse e a responsabilidade pertencem aos pais ou responsáveis dos adolescentes e das crianças em matriculá-los na instituição, esse motivo nos faz acreditar que o segredo da sociedade ideal que todos almejam fazer parte deve responsabilizar a comunidade e os entes municipais. Há Políticas Públicas existentes, com um trabalho exemplar, mas também houve Políticas Públicas que foram desabilitadas na instituição por falta de procura, como a descoberta na pesquisa, que são os programas oferecidos para os adolescentes pelo CRAS Nossa Senhora das Graças, quais foram repassados para entidades do mesmo município, o Lar Padre Jacó e o Lar Fabiano de Cristo.

Essas organizações desenvolvem um belo trabalho junto à comunidade, de corresponsabilidade, os familiares são responsáveis pela criança ou jovem a matricular-se no programa, como também de acompanhar seu desenvolvimento escolar. Esse fator é primordial para a diminuição da violência, pois a criança e o adolescente que possui uma base de educação, um conhecimento de civilidade, de compaixão e respeito ao próximo dificilmente se encaminhará ao caminho da criminalidade.

A base ideal de uma sociedade justa de ordem e progresso esta nas mãos das crianças e dos jovens, mas a corresponsabilidade pertence aos familiares, não se pode renunciar ao desanimo da violência e simplificar a culpa e os erros para as instituições governamentais ou privadas. A mudança ocorre na minoria para a maioria, então se buscamos um ideal de sociedade justa com ordem processual e progressista no sistema governamental, devemos fazer parte dessa mudança, começando em casa com a corresponsabilidade com nossos familiares, vizinhos e amigos.

O CRAS com seu papel social e educativo tem a importante função de

prevenir a violência, acreditamos aqui ser o foco primordial, pois possuem um cadastro específico das famílias da comunidade, os programas são existentes e possui ótimo desempenho, a problemática aparente esta sobre a falta de interesse dos adolescentes ou a falta de incentivo do Município para as educadoras e assistentes sociais resgatarem esses jovens. No momento que o CRAS não consegue atender essa demanda o CREAS entra em ação juntamente com inúmeras parcerias para tentar habilitar o jovem à cidadania e não a criminalidade, por isso devemos contribuir com nossa minoria, tentando educar, não só deixando nas mãos das instituições a questão educacional, pois é nesse período de formação e amadurecimento que precisamos estar juntos aos jovens, eles serão nosso futuro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** RAP edição especial comemorativa, Rio de Janeiro, 2007.

BISOGNIN, Jaqueline. DUTRA, Marilia Camargo. **A dificuldade de implementação da Política de Redução de Danos no Brasil, um retrocesso à dignidade da pessoa humana.** I Amostra de Trabalhos Científicos, XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea, Santa Cruz do Sul, RS UNISC, 2015.

Censo 2016 do índice da população no município de Itajaí – SC. **IBJE** Encontrado em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=420820>

Relatório fornecido pelo CREAS. Dados do **Projeto Pedagógico MSE** revisado em junho de 2016 – CREAS Itajaí-SC.

DIAS. M.A.H. **Proposta de Modelo para Avaliação do Capital Intelectual na Administração Pública: o caso do PROANTAR.** Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão de Conhecimento. Florianópolis, 2015.

Informativo público sobre o **CRAS**. Encontrado em: <http://www.datacras.com/sobre-nos2/>

Informativo público sobre o **CREAS**. Encontrado em: http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicacoes/menu_superior/publicacoes/GUIA_CREAS.pdf

Lar Fabiano de Cristo. Encontrado em: <http://www.lfc.org.br/institucional/quem->

somos/

Lei 8.069 de 13 julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Encontrado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm

Lei Complementar nº 131. Encontrado em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm

Ministério do Meio Ambiente. **Conceito de políticas públicas**. Encontrado em:
http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf

Pesquisa de campo realizada no mês de Agosto de 2016, na instituição **CRAS** no bairro Nossa Senhora das Graças, Itajaí-SC. E-mail: crasnsg@itajai.sc.gov.br

Planilha do **CREAS** com dados cadastrais dos jovens socioeducandos, recebida por e-mail no dia 30.09.2016 e-mail: creas@itajai.sc.gov.br

Recria Projetos. **CREAS**. Encontrado em:
<http://www.recriaprojetos.com.br/rededeajuda/centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social-creas-itajai/>

SALM, José Francisco. MENEGASSO, Maria Ester. **Os modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público**. Revista de Ciências da Administração, v. 11, n 25, set/dez, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

ABSTRACT: The Public Policy at the Brasil derived from a political science sub-area in from EUA, this course many were the pioneers of this implementation and a lot of bureaucracy has been established, which remains to this day. This scientific article seeks to relate some basic concepts of Public Policy and its administration, how it emerged and was implemented to go through the years, also relates brief change of suggestions for a new policy in from Brasil. The issue of contextualization was generated around the generalizing function CRAS Nossa Senhora das Graças the CREAS on the rate of adolescents offenders in the City of Itajaí-SC between the periods of 2015 and 2016, noting the problems of implementation of public policy in these institutions and explained its implementation in the city. The achievement of the research obtained their results through spreadsheets, educational projects and analysis obtained from conducted field research. The literature steadied the quantitative content and guided the foundation of Public Policy.

KEYWORDS: Public Policy; Adolescents offenders; CRAS; CREAS.

CAPÍTULO XXIII

COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO NA INFRAERO

**Andréa Cecília Soares Rosset
Diego da Guia Santos
Dartagnan Ferreira de Macêdo
Andrew Beheregarai Finger**

COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO NA INFRAERO

Andréa Cecília Soares Rosset

PROFIAP - Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Maceió - AL.

Diego da Guia Santos

PROFIAP - Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Maceió - AL.

Dartagnan Ferreira de Macêdo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL)

Maceió - AL.

Andrew Beheregarai Finger

PROFIAP - Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Maceió - AL

RESUMO: As Compras da Administração Pública são regulamentadas por um conjunto de normas e legislações específicas que devem ser rigorosamente respeitadas pelo Gestor Público. O presente trabalho busca analisar o processo de compras de uma Superintendência Regional da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, avaliando os processos licitatórios realizados, com foco nos resultados e nas vantagens da utilização das Compras Eletrônicas. Trata-se de um estudo de caso, realizado com base na análise de dados coletados em portais governamentais e em entrevista não estruturada com o gestor da Coordenação de Licitações, que resultou em relatórios e planilhas de controle contendo indicadores de todos os processos licitatórios realizados no ano de 2014. Os dados foram segmentados por modalidades de licitação, prazos, e valores estimados e contratados, o que permitiu avaliar a eficiência e a apuração do percentual de economia obtido nos processos de compras realizados. Constatou-se que a contratação de bens e serviços comuns, realizada pelo Pregão Eletrônico, registra grandes vantagens para a Infraero e toda a Administração Pública em geral, o que possibilita caracterizar este instrumento como uma estratégia de gestão. Dentre as vantagens desse sistema, destacam-se a celeridade nos processos, a desburocratização e a economia dos recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Compras Públicas Eletrônicas. Licitação. Pregão Eletrônico. Infraero.

1. INTRODUÇÃO

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, é uma empresa pública, instituída através da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, organizada sob a forma de sociedade anônima, que tem como missão “oferecer soluções aeroportuárias inovadoras e sustentáveis aproximando pessoas e negócios”. A Empresa administra e investe em infraestrutura aeroportuária, com

obras e melhorias em todos os estados brasileiros, buscando a excelência na prestação dos serviços aos seus clientes.

A Superintendência Regional do Centro Leste, objeto de estudo deste trabalho, administra cinco aeroportos brasileiros: Aeroporto de Salvador, Aeroporto de Maceió, Aeroporto de Aracajú, Aeroporto de Paulo Afonso e Aeroporto de Ilhéus.

Por ser uma empresa com altos investimentos e atenta as legalidades de seus atos, a Infraero busca utilizar ações estratégicas de modernização do Estado brasileiro, com desburocratização, simplificação de processos, com uma mudança de um Estado burocrático para um Estado gerencial.

Ao longo de anos de desenvolvimento, as Compras Públicas vêm se consolidando uma área de suma importância para o conhecimento administrativo e gerencial, pois se constitui uma das principais atividades “meio” de governo. Um dos aspectos mais relevantes é a capacidade que esse fator de gestão possui de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico do país.

Atualmente, o Brasil é considerado um dos países mais avançados no mundo no que tange às inovações em compras públicas (FERRER, 2012). O tema é bastante criterioso quanto às normas e legislação vigente, especialmente no que tange a Lei no 8.666/1993 que é o principal dispositivo legal que disciplina as licitações públicas no Brasil. No entanto, com a Administração Pública Gerencial e a ênfase passando a ser na eficiência, muitos processos de gestão foram inovados. Em 2002, através da Lei 10.520, foi instituída uma nova modalidade para aquisição de bens e serviços comuns: o pregão. E a partir de 2005, foi regulamentado o Pregão Eletrônico através do Decreto Nº 5.450, com intuito de dar maior agilidade, transparência e eficiência ao processo de compra, se caracterizando, portanto, uma estratégia de gestão do Governo Federal.

Segundo Campos (2009), Gestão Estratégica é uma forma de acrescentar novos elementos de reflexão e ação sistemática e continuada, a fim de avaliar a situação, elaborar projetos de mudanças estratégicas e acompanhar e gerenciar os passos de implementação.

As compras públicas eletrônicas podem ser definidas como a utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de compras e contratações da administração federal. O governo federal, preocupado com a modernização e a informatização da máquina pública, alcançou resultados significativos nesse sentido, implementou ferramentas e serviços que permitem a prática de novas e mais seguras formas de gerenciamento e controle dos gastos públicos.

Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) destacam que com o elevado custo operacional das compras, é sempre uma boa estratégia a melhoria dos processos para redução do custo operacional e do tempo de execução dos processos.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo de compras da Superintendência Regional do Centro Leste (SRCE) da Infraero, avaliando todos os processos licitatórios realizados em 2014, enfocando nos resultados e as vantagens da utilização das Compras Eletrônicas, mais especificamente o Pregão Eletrônico, como estratégia de gestão.

Este trabalho é composto, além desta Introdução; de um Referencial Teórico, o qual foi segmentado em: i) O Uso da Internet como Estratégia de Gestão nas Compras Públicas; e ii) Compras Públicas Eletrônicas; Metodologia; Análise dos Resultados; Conclusão e Referências.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O USO DA INTERNET COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS

A internet é o principal componente do Sistema de Tecnologia da Informação. Esta ferramenta proporciona geração de valor e incentiva o surgimento de novas modalidades de competição, gestão, comportamento e comunicação. As oportunidades que as organizações têm de concorrer dentro de um ambiente virtual é um grande desafio para uma gestão direcionada a estratégia. Na visão de Porter (2001) “a internet por si só não representa uma fonte de vantagem competitiva. No entanto, a Internet é uma poderosa ferramenta quando aliada às práticas tradicionais de negócios”.

A competição acirrada faz com que os compradores obtenham vantagens, seja com a redução dos custos ou com a melhoria da qualidade dos serviços e produtos. Ainda para Porter (1989), as aplicações de internet promovem o maior acesso às informações, sobre produtos e fornecedores, aumentando o poder de barganha dos consumidores. Angrisano e Laurindo (2003) também compartilham do mesmo entendimento de Porter, ao defenderem que com o surgimento da internet as empresas mudaram suas bases de competição. Citam, por exemplo, a tendência de levar a base de competição para o preço e a redução das margens de lucro.

É fato que a rede mundial de computadores oferece muitas oportunidades de negócios. As categorias de negócios são denominadas Comércio Eletrônico ou *e-commerce*. Segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil apud Angrisano e Laurindo (2003), o comércio eletrônico pode ser definido como a capacidade de realizar transações envolvendo a troca de bens e serviços entre duas ou mais partes utilizando ferramentas eletrônicas e tecnologias emergentes.

Considerando a revolução do comércio eletrônico, surgiu um novo conceito de gestão estratégica se utilizando da ferramenta da internet: o governo eletrônico. No Brasil, as políticas de consolidação do governo eletrônico têm sido uma prioridade dada a grande vantagem que é percebida. Uma das áreas que foram mais bem-sucedidas com este avanço tecnológico até então, foi a área de compras, através da implantação da modalidade de “pregão eletrônico”. Para Niebuhr (2005):

A tecnologia da informação é o traço mais marcante da pós-modernidade, que, já com bastante atraso, bate à porta da licitação pública por meio da modalidade de pregão eletrônico. A principal função da tecnologia da informação é encurtar distâncias, aproximar as pessoas, facilitando a interação do conhecimento e das informações. Hoje as

informações são difundidas em tempo real, para todo o planeta, o que implica em transformações de monta no modo de agir dos atores econômicos, políticos e sociais (NIEBUHR, 2005, p. 255).

Segundo Niebuhr (2005), o pregão eletrônico é espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação, ou seja, é desenvolvido através da internet.

Para a realização de compras e contratações de serviços através da internet, a Infraero utiliza como portal o sistema de comércio eletrônico disponibilizado pelo Banco do Brasil, gratuitamente ao setor público: o Licitações-e. O sistema conta com mais de 200 instituições compradoras, e abrange empresas públicas ou economia mista, governos estaduais, governos municipais e tribunais.

2.2.COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS

As aquisições de bens e contratações de serviços pela AP devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos àqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A Lei 8.666/1993 é o principal dispositivo legal que disciplina as licitações públicas no Brasil. Em 2002, através da lei 10.520, foi instituída uma nova modalidade para aquisição de bens e serviços comuns: o pregão. E a partir de 2005, através do Decreto Nº 5.450, essas aquisições passaram a ser, preferencialmente, feitas pelo Pregão Eletrônico, com intuito de dar maior celeridade e transparência ao processo de compra.

Segundo Nunes et al. (2007), é por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação dos seus *stakeholders*.

Em qualquer modalidade de licitação, a compra pública visa obter os melhores preços e condições mais vantajosas para a Administração. Especificamente, no pregão, o qual é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado, o foco é sempre no menor preço, já que o bem é comum. O resultado da disputa gera uma boa redução de preços para cada contratação, considerando a amplitude dos interessados e a consequente e acirrada concorrência entre os licitantes.

Após a implantação do pregão eletrônico, através do Decreto Nº 5.450/2005, foram abertas possibilidades inéditas de maior transparência, ampliação de oportunidades de participação e de competição e disseminação de mecanismos de controle gerenciais (FARIA et al. 2010).

O pregão eletrônico é caracterizado pelo uso de tecnologia da informação nos procedimentos licitatórios. Segundo Freitas e Maldonado (2013) essa modalidade proporciona a comunicação e a interação a distância entre os agentes públicos

responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração). Destacam-se entre as vantagens proporcionadas por este instrumento a maior celeridade dos procedimentos, a ampliação do leque de interessados e a maior transparência e publicidade dos atos administrativos.

Inamine, Erdman e Marchi (2012) também entendem que o foco do sistema eletrônico de compras públicas tende para a busca dos quesitos de eficiência e economia de recursos. Destacam que uma das grandes vantagens do sistema eletrônico de compras reside na transparência que pode ser proporcionada aos integrantes do sistema. Esse fator é especialmente importante para aquelas empresas com menos recursos e/ou de menor porte, pois não precisam se deslocar para participarem das sessões de pregão, porque podem participar pela internet.

Para Menezes, Silva e Linhares (2007), a função compras assume um caráter estratégico, sendo elemento determinante para que organizações inseridas em ambientes complexos, dinâmicos e altamente competitivos, obtenham vantagens competitivas nos mercados em que atuam. Essa função requer muitas tomadas de decisões dos gestores de compra.

Ferreira, Medina e Reis (2014) identificaram as contribuições do pregão eletrônico para a eficiência no processo de aquisição de bens e serviços comuns e melhoria da qualidade dos gastos públicos. Esses autores entendem que o pregão eletrônico também pode ser um instrumento capaz de minimizar ações oportunistas de agentes contratuais, pois dificulta a formação de cartéis e a promoção de fraudes, contribuindo para eficiência nos gastos públicos.

Apesar do objetivo da licitação aparentar-se como vantajoso para a administração, nem sempre os processos licitatórios resultam em vantagens para o órgão público. Isso devido à enorme burocracia das leis em que os procedimentos licitatórios percorrem um extenso caminho até sua finalização. Por isso, no intuito de reduzir a morosidade nos processos licitatórios o Governo Federal instituiu o “Pregão” como uma estratégia de gestão das compras públicas. Essa nova modalidade de licitação se limita a aquisição de bens e serviços comuns. Por apresentar a inversão de algumas fases da licitação, como a de habilitação e julgamento, já proporciona maior eficiência em todo o procedimento licitatório.

Nas outras modalidades licitatórias, primeiro a Administração habilita todos os licitantes, para depois julgar as propostas de preço de cada um. Já no Pregão, como essas fases são invertidas, primeiro a Administração recebe as propostas, em seguida há ainda a possibilidade dos participantes darem lances menores (promovendo uma competitividade e como consequência um melhor preço), e só após julgar a proposta de menor valor é que segue para a fase da habilitação. Ou seja, no Pregão só habilita o proponente que apresentou o melhor preço, e não todos os licitantes. Essa característica constitui, claramente, uma grande economia processual e de tempo.

Considerando essa nova característica é possível compreender que gerou ampliação da concorrência e maior eficiência nas compras, pois simplifica todo o

processo e ainda proporciona a Administração a possibilidade de conseguir um melhor preço, dada a competitividade no certame.

Em 2005, ao ser regulamentado o Pregão na sua forma eletrônica, Ferreira, Medina e Reis (2014) constatam que o Pregão Eletrônico promoveu transparência, celeridade, qualidade, economicidade e eficiência. Entendem ainda que o Pregão Eletrônico conseguiu diminuir uma das maiores preocupações da sociedade: a corrupção nos processos licitatórios. Pois, considerando que a sessão é feita pela internet, amplia-se a competitividade, os fornecedores não sabem com quem estão competindo, e por isso, não há como se comunicarem uns com os outros.

3. METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de um estudo de caso, de caráter descritivo, realizado no setor de Licitações da Superintendência Regional do Centro Leste, com a finalidade de analisar o processo de compras da Infraero. Para isso, serão avaliados todos os processos licitatórios realizados em 2014^a fim de apontar os resultados e as vantagens da utilização Pregão Eletrônico.

De maneira geral, o estudo de caso se caracteriza por ser um tipo de pesquisa que apresenta, como objeto, uma unidade que se possa analisar de forma mais aprofundada. Segundo Gil (1991), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo. Já de acordo com Yin (2005), trata-se de uma forma de se fazer pesquisa investigativa de fenômenos atuais dentro de seu contexto real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidos.

Considerando que o objeto de análise deste trabalho foram todos os processos licitatórios, especialmente os Pregões Eletrônicos, realizados na Superintendência Regional do Centro Leste no período compreendido entre 01/01/2014 a 31/12/2014, o estudo visou propiciar a compreensão da generalidade com base numa amostra.

Importante ressaltar que o período escolhido para análise, apenas um ano, foi suficiente para gerar o resultado pretendido da pesquisa, pois a quantidade de licitações realizadas desta unidade da Infraero foi bastante significativa, principalmente na modalidade Pregão Eletrônico, objeto de estudo deste trabalho. Em que pese o ano de 2014 ter sido considerado atípico para as compras públicas brasileiras devido a eleição, foi o ano em que foi realizada a Copa do Mundo no Brasil. Dessa forma, os aeroportos brasileiros tiveram grandes demandas de contratações para atender ao evento. Além do mais, foi dada preferência a coleta de dados mais atuais, a fim de demonstrar uma realidade do processo de compras mais atualizada.

Este estudo utiliza-se uma pesquisa documental. Os dados utilizados foram coletados no Site do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br), no Portal de Licitações da Infraero (www.infraero.gov.br), e ainda através de entrevista não

estruturada com o gestor da área de licitações da Superintendência Regional do Centro Leste.

A entrevista não estruturada foi realizada em 12/03/2015. Foi questionado ao gestor da área de que maneira é feito o controle dos processos licitatórios e se a coordenação efetua a análise dos resultados do setor. O entrevistado construiu livremente suas respostas esclarecendo suas atitudes e condutas de gestão de modo que resultou na demonstração de relatórios e planilhas de controle que contemplam indicadores de todos os processos licitatórios realizados em 2014.

Dessa forma, as informações coletadas foram analisadas com base no método de análise de conteúdo. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo, enquanto método, torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

4. RESULTADOS/DISCUSSÃO

Inicialmente, os processos de compras coletados foram distribuídos de acordo com o resultado final da licitação, podendo ser: i) cancelada; ii) deserta; iii) fracassada; iv) homologada; v) revogada; e vi) anulada.

Aquelas classificadas como “canceladas” indicam que não houve interesse da AP na continuidade do processo; “desertas”, aquelas que não houve empresas interessadas em participar do processo; as “fracassadas” são que não houve fornecedor classificado para atender a Administração nas condições impostas; as “homologadas” referem-se as que tiveram seus processos finalizados e aprovados pela autoridade competente; já as “revogadas”, são as que foram suspensas por não ser mais conveniente para AP dar continuidade no processo; e as “anuladas”, que são os processos que foram suspensos por conterem vícios insanáveis.

Na Tabela 01, verifica-se o quantitativo das licitações em 2014, e suas classificações.

Tabela 1 – Distribuição das licitações por resultado

Licitações	Quantidade	Indicador
Cancelada	16	12,03%
Deserta	13	9,77%
Fracassada	7	5,26%
Homologada	93	69,92%
Revogada	2	1,50%
Anulada	2	1,50%
Total	133	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

Dos 133 processos licitatórios instaurados no ano de 2014, 93 desses foram homologados com sucesso, ou seja 69,92%, o que representa um índice favorável. Em seguida, os processos foram classificados por modalidade licitatória.

A partir desta classificação pode-se constatar um expressivo destaque na modalidade Pregão (Tabela 2).

Tabela 2 – Classificação por Modalidade de Licitação

Pregão	94%
Tomada de Preço	4%
Concorrência	1,0%
RDC	1,0%
Total	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

Dentre as modalidades que foram realizadas pela Superintendência Regional do Centro Leste em 2014, observam-se o RDC, a Concorrência, a Tomada de Preço e o Pregão.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) é uma nova modalidade de licitação instituída através da Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011, aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 quilômetros das cidades sedes dos eventos mundiais referidos anteriormente; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS; das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo; e das obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (ROSSET et al., 2017)

Convém ressaltar que esta nova modalidade deve ser feita, preferencialmente, por meio eletrônico, demonstrando uma nova estratégia do Governo direcionada à Contratação/Compra Eletrônica, visto que o RDC surgiu como incentivo à inovação tecnológica e ampliação da eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes.

A concorrência é uma modalidade de licitação destinada a contratações de valor mais elevado, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços com valores acima de R\$ 650.000,00, e para a execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00. Já a Tomada de Preço é utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio, compreendidas até o montante de R\$ 650.000,00.

O pregão, como já explicitado na seção anterior, é destinado para contratação de bens e serviços comuns. Este, desde 2005, deve ser feito preferencialmente por meio eletrônico. E caso seja comprovada a inviabilidade de sua operação se dar pela internet, a Administração deve justificar e procedê-lo em sua forma presencial.

Ocorre que a Infraero utiliza o Pregão Presencial exclusivamente para fazer as suas “Concessões de Uso de Áreas”. Em que pese o art. 23 §3º da Lei 8.666/93

dispor que “A **concorrência** é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas **concessões de direito real de uso** e nas licitações internacionais [...]”, a possibilidade de utilizar o Pregão como modalidade licitatória nos casos de Concessão de Uso de Área é admissível, e é o que entende a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região: a modalidade do pregão pode ser usada nas licitações destinadas à concessão de uso de área pública em aeroporto.

Observa-se também o ementário proferido pelo TRF 4ª Região a um de seus jurisdicionados, no tocante à concessão de uso de área aeroportuária:

*“1. A concessão de uso de área aeroportuária é considerada **contratação de objeto comum**, tendo em vista tratar-se de ajuste usualmente firmado ‘no mercado’, seja entre particulares, seja entre esses e a Administração Pública.*

2. A autorização para que possa a Administração se valer do pregão consta na Constituição Federal (princípio da eficiência) e na legislação de regência (princípios da isonomia, da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa, da menor onerosidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo)”.

Dessa forma, como o objeto de estudo deste trabalho é o enfoque nas Compras Públicas Eletrônicas através do Pregão Eletrônico, foi feita uma divisão da modalidade de Pregão em duas: a Presencial e a Eletrônica. Considerando que em sua totalidade os Pregões Presenciais da Infraero foram utilizados para as Concessões de Uso de Área, pode-se concluir que o índice de licitações realizadas eletronicamente para compra (com exceção das Concessões) continua bastante expressivo, representando 40% do total de processos (Tabela 3).

Tabela 3 - **Classificação Incluindo Pregão Eletrônico**

Pregão Presencial	54%
Pregão Eletrônico	40%
Tomada de Preço	4%
Concorrência	1,0%
RDC	1,0%
Total	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

É importante ressaltar que para as Concessões de Uso de Área, a Infraero utiliza o Pregão em sua forma presencial, pela impossibilidade de realizá-lo eletronicamente, pois o sistema do Portal do Banco do Brasil (sistema utilizado pela Infraero) ainda não possibilita a realização do tipo de licitação por Maior Oferta, que é o tipo adequado para essas sessões.

Excluindo-se as Concessões de Uso de Área, a fim de se conseguir um resultado sólido quanto às solicitações de contratações e compras públicas instauradas em 2014, obtém-se um total de 61 processos, e dessa totalidade, 54 foram realizados por Pregão Eletrônico, representando um percentual de 88,52%,

índice representativo que demonstra grande vantagem competitiva nas Compras Públicas (Tabela 4).

Tabela 4 – Distribuição por modalidade

Modalidade	Quantidade	Indicador
RDC	1	1,64%
Concorrência	1	1,64%
Tomada de Preço	5	8,20%
Pregão Eletrônico	54	88,52%
Total	61	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

Filtrando os dados da tabela 1 e considerando apenas a modalidade Pregão Eletrônico a fim de analisar o êxito desses processos, dos 54 processos, foi constatado que 37 foram homologados com sucesso, o que representa 68,52%, índice também considerado desejável. (Tabela 5).

Tabela 5 – Distribuição do Pregão Eletrônico por resultado

Pregão Eletrônico	Quantidade	Indicador
Cancelada	5	9,26%
Deserta	3	5,56%
Fracassada	6	11,11%
Homologada	37	68,52%
Revogada	2	3,70%
Anulada	1	1,85%
Total	54	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

Com intuito de avaliar se esta ferramenta amplia a competitividade do certame na prática, foi realizada uma pesquisa no Portal de Licitações do Banco do Brasil para obter a quantidade de fornecedores participantes em cada processo. Foi constatado um expressivo número de fornecedores participantes nos Pregões Eletrônicos, o que demonstra uma grande vantagem competitiva, pois quanto mais proponentes, mais chances de se obter um menor preço. Além disso, demonstra que está havendo a devida publicidade dos processos, gerando maior transparência dos atos públicos. Dentre os 37 Pregões Eletrônicos homologados, ou seja, aqueles que lograram êxito nas licitações, obteve-se a seguinte distribuição de fornecedores participantes:

Tabela 6 – Quantidade de Licitantes por sessão

Nº	Processo	Quant. de Licitantes
1	104/ADCE/SRCE/2013	12
2	106/ADCE/SBSV/2013	6
3	117/ADCE/SBSV/2013	3
4	120/ADCE/SBSV/2013	10

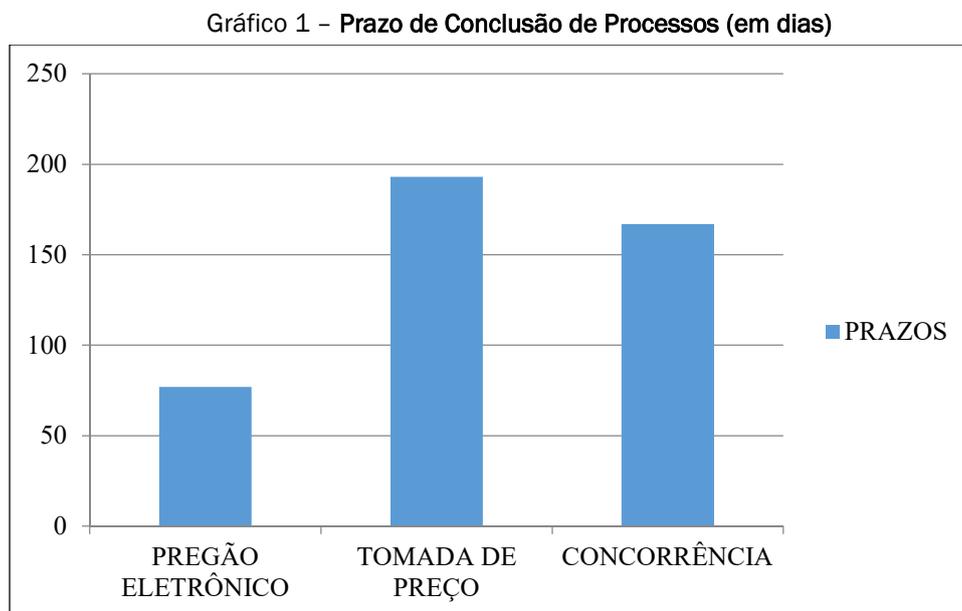
5	130/ADCE/SBUF/2013	7
6	131/ADCE/SBMO/2013	6
7	138/ADCE/SBUF/2013	18
8	002/ADCE/SBSV/2014	27
9	003/ADCE/SBMO/2014	5
10	006/ADCE/SBMO/2014	6
11	007/ADCE/SRCE/2014	2
12	009/ADCE/SBIL/2014	2
13	016/ADCE/SBSV/2014	5
14	023/ADCE/SRCE/2014	4
15	025/ADCE/SRCE/2014	7
16	027/ADCE/SRCE/2014	2
17	030/ADCE/SBAR/2014	12
18	033/ADCE/SBUF/2014	4
19	037/ADCE/SBAR/2014	1
20	038/ADCE/SBSV/2014	3
21	040/ADCE/SBMO/2014	9
22	041/ADCE/SBSV/2014	2
23	042/ADCE/SBSV/2014	10
24	044/ADCE/SBIL/2014	8
25	046/ADCE/SRCE/2014	19
26	047/ADCE/SBMO/2014	5
27	048/ADCE/SRCE/2014	1
28	050/ADCE/SBSV/2014	6
29	054/ADCE/SRCE/2014	11
30	057/ADCE/SBSV/2014	4
31	058/ADCE/SBAR/2014	4
32	060/ADCE/SBSV/2014	4
33	064/ADCE/SBSV/2014	7
34	065/ADCE/SBMO/2014	5
35	066/ADCE/SBMO/2014	9
36	071/ADCE/SBMO/2014	1
37	074/ADCE/SBMO/2014	6

Fonte: Elaborado pelos autores

Vale ressaltar que os sete primeiros processos, que estão com referência 2013, foram incluídos na estatística porque foram concluídos e homologados em 2014. A referência 2013 significa apenas que foram instaurados em 2013.

Em relação a eficiência dos prazos dos Pregões Eletrônicos, os dados obtidos na pesquisa não foram suficientes para efetuar uma comparação com prazos de conclusão das outras modalidades licitatórias. Pois, conforme detalhado na Tabela 04, em 2014, foram escassas as licitações realizadas pelo RDC, Concorrência e Tomada de Preço, o que impossibilitaria uma comparação real com o Pregão, o qual teve grande representatividade nesse período. Dessa forma, para esta categoria de análise (prazos), não foram utilizados exclusivamente os processos de 2014 na pesquisa. Para considerar dados válidos e reais, foi

realizada entrevista não estruturada com o Gestor da Área de licitações, que resultou na coleta de informações sobre a média de prazos de conclusão dos processos nos últimos dois anos, por modalidade de licitação. Sendo constatado que o Pregão Eletrônico representa um processo mais célere que as outras modalidades licitatórias, conforme dados expostos no gráfico representado pela Gráfico 1.



Fonte: Elaborado pelos autores

Para constatar a economia gerada pelo Pregão Eletrônico, foram analisados os valores estimados do processo (aqueles em que a Administração estipulou de acordo com pesquisa de mercado na fase de planejamento do processo – fase interna), os valores que representaram melhor proposta na fase de lances do Pregão, e os valores finais, os quais foram contratados pela Infraero, considerando uma possível negociação entre pregoeiro e o arrematante (vencedor) da licitação. A seguir, a Tabela 07 contendo informações que foram objetos de análise.

Tabela 7 - Processos instaurados como Pregão Eletrônico homologados em 2014 na SRCE

Processo	Valor Estimado	Melhor Lance	Negociação	Preço Final	Economia	
					R\$	%
104/2013	R\$ 383.240,98	R\$ 383.240,98	R\$ 0,00	R\$ 383.240,98	R\$ -	0%
106/2013	R\$ 258.279,50	R\$ 243.980,00	R\$ 0,00	R\$ 243.980,00	R\$ 14.299,50	6%
117/2013	R\$ 47.703,61	R\$ 47.703,61	R\$ 203,61	R\$ 47.500,00	R\$ 203,61	0%
120/2013	R\$ 3.080.000,00	R\$ 2.249.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.249.000,00	R\$ 831.000,00	27%
130/2013	R\$ 90.213,70	R\$ 90.105,00	R\$ 0,00	R\$ 90.105,00	R\$ 108,70	0%

131//2013	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	13%
	160.314,60	138.699,00		138.699,00	21.615,60	
138/2013	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	5%
	178.750,97	170.009,03		170.009,03	8.741,94	
002/2014	R\$	R\$	R\$ 0,10	R\$	R\$	3%
	566.966,69	549.997,00		549.996,90	16.969,79	
003/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	0%
	74.694,21	74.400,00		74.400,00	294,21	
006/2014	R\$	R\$	R\$ 28,00	R\$	R\$	2%
	189.000,00	185.680,00		185.652,00	3.348,00	
007/2014	R\$	R\$	R\$ 7,24	R\$	R\$	3%
	712.068,26	693.404,44		693.397,20	18.671,06	
009/2014	R\$	R\$	R\$ 686,15	R\$	R\$	3%
	75.552,73	73.686,15		73.000,00	2.552,73	
016/2014	R\$	R\$	R\$ 52,76	R\$	R\$	6%
	1.598.801,35	1.502.019,00		1.501.966,24	96.835,11	
023/2014	R\$	R\$	R\$ 158,45	R\$	R\$	8%
	3.344.411,31	3.073.899,00		3.073.740,55	270.670,76	
025/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	8%
	43.920,00	40.200,00		40.200,00	3.720,00	
027/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	0%
	9.924.861,11	9.923.130,49		9.923.130,49	1.730,62	
030/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	7%
	182.555,10	168.999,00		168.999,00	13.556,10	
033/2014	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	3%
	219.333,54	219.201,97	5.856,32	213.345,65	5.987,89	
037/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	0%
	59.296,80	59.267,15		59.267,15	29,65	
038/2014	R\$	R\$	R\$ 390,00	R\$	R\$	10%
	36.540,00	33.390,00		33.000,00	3.540,00	
040/2014	R\$	R\$	R\$ 30,01	R\$	R\$	9%
	617.976,31	565.173,54		565.143,53	52.832,78	
041/2014	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	1%
	394.380,00	394.380,00	5.580,00	388.800,00	5.580,00	
042/2014	R\$	R\$	R\$ 554,00	R\$	R\$	14%
	125.514,00	109.050,00		108.496,00	17.018,00	
044/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	6%
	714.924,99	673.583,72		673.583,72	41.341,27	
046/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	17%
	203.846,60	170.198,98		170.198,98	33.647,62	
047/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	4%
	2.750.258,96	2.646.123,80		2.646.123,80	104.135,16	
048/2014	R\$	R\$	R\$ 535,36	R\$	R\$	0%
	382.398,00	382.283,28		381.747,92	650,08	
050/2014	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	2%
	6.546.772,93	6.419.721,88	5.932,95	6.413.788,93	132.984,00	
054/2014	R\$	R\$	R\$ 6,00	R\$	R\$	28%
	57.668,00	41.750,00		41.744,00	15.924,00	

057/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	0%
	49.314,00	49.314,00		49.314,00	-	
058/2014	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	18%
	997.855,28	840.000,13	25.200,00	814.800,13	183.055,15	
060/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	1%
	63.765,75	62.899,98		62.899,98	865,77	
064/2014	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	4%
	1.268.120,52	1.234.500,00	12.349,59	1.222.150,41	45.970,11	
065/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	16%
	546.648,00	460.000,00		460.000,00	86.648,00	
066/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	49%
	320.460,00	161.989,99		161.989,99	158.470,01	
071/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	0%
	144.400,80	144.371,91		144.371,91	28,89	
074/2014	R\$	R\$	R\$ 0,00	R\$	R\$	7%
	393.858,78	365.478,34		365.478,34	28.380,44	
Total	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	6%
	36.804.667,38	34.640.831,37	57.570,54	34.583.260,83	2.221.406,55	

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

O pregão eletrônico permite que o “Menor Valor Proposto” na etapa de Acolhimento de Propostas seja reduzido ainda mais através da fase de lances, ou seja, dada a competitividade do certame, a Administração possivelmente conseguirá uma redução do valor inicialmente proposto. Além disso, finalizada a rodada de lances, o pregoeiro poderá ainda negociar diretamente com o proponente para que seja obtido um melhor preço, em atendimento ao princípio da economicidade.

No estudo de caso aqui discutido, o montante gasto com a contratação de bens e serviços comuns em 2014 na SRCE, foi de R\$ 34.583.260,83. Ocorre que a previsão orçamentária estimada era de R\$ 36.804.667,38, o que evidencia uma economia de R\$ 2.221.406,55, devido enquadramento da modalidade licitatória se dar pelo Pregão Eletrônico.

Considerando a negociação efetiva pelos pregoeiros, com os dados coletados, pode-se constatar uma economia de R\$ 57.570,54. Se estes processos fossem conduzidos através das demais modalidades licitatórias, o montante gasto seria no mínimo R\$ 34.640.831,37 para contratar os mesmos itens, pois nas outras modalidades, é declarado vencedor aquele que oferece o menor valor e cumpre todas as exigências de habilitação, não existindo fase de lances.

Feita a análise dos dados coletados, foi possível constatar que, utilizando-se da ferramenta de estratégia de gestão instituída pelo Poder Público, o Pregão Eletrônico, a Superintendência Regional do Centro Leste da Infraero teve uma economia na ordem de 6%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso buscou analisar o processo de compras da Superintendência Regional do Centro Leste (SRCE) da Infraero, avaliando os processos licitatórios realizados em 2014, com foco nos resultados e as vantagens da utilização das Compras Eletrônicas, mais especificamente o Pregão Eletrônico, como estratégia de gestão.

Através desta pesquisa, foi possível constatar que a internet representa fonte de vantagem competitiva e é uma poderosa ferramenta de gestão quando aliada às práticas tradicionais de negócios. Com este grande avanço tecnológico, que gerou revolução no comércio eletrônico, surgiu um novo conceito de gestão estratégica na Administração Pública: o governo eletrônico. Identificou-se que as compras públicas eletrônicas, implementadas a partir de 2005, com a modalidade pregão eletrônico, representa uma estratégia de gestão do governo, dada as inúmeras vantagens desta ferramenta.

Dentre as principais vantagens desse sistema, destacam-se: desburocratização e celeridade nos processos, pois há inversão de fases da licitação que proporcionam agilidade nos procedimentos; maior transparência, dada a abrangência da publicidade dos atos; e economia dos recursos, considerando a competitividade do certame e a inclusão de uma fase de lances, o que proporciona oportunidade de negociação. Pode-se constatar também que o Pregão Eletrônico é instrumento capaz de minimizar ações oportunistas, pois dificulta a formação de cartéis e a promoção de fraudes, visto que a sessão é processada pela internet e não há possibilidade dos proponentes se comunicarem uns com os outros, contribuindo para eficiência nos gastos públicos.

Este estudo de caso demonstrou que todas as vantagens do Pregão Eletrônico aqui expostas, foram constatadas na Superintendência Regional do Centro Leste da Infraero. Com os dados coletados, constatou-se que trata de um processo muito mais célere do que as outras modalidades licitatórias e que gera uma grande economia de recursos para Administração Pública. Por este motivo e por representar uma estratégia de gestão, é que a maioria dos processos de compra da unidade de estudo são realizados eletronicamente e são concluídos com êxito.

Vale salientar que este trabalho se utilizou dos principais estudos nacionais. Porém, mesmo se que refira a um processo tipicamente nacional com legislação própria, essa questão teórica é discutida mundialmente. Dessa forma, como sugestões de pesquisas futuras, registra-se que seria interessante estudar o processo de compras eletrônicas em outros países, e inclusive, efetuar a comparação dos dados desta pesquisa com dados internacionais para se verificar a consistência do tema de forma universal.

REFERÊNCIAS

ANGRISANO, C. A; LAURINDO, F. J. B. Estratégias de Tecnologia da Informação e novos caminhos para os negócios: Panorama de casos no Brasil. **Anais X SIMPEP**, 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Constituição Federal, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, Distrito Federal, 31 mai. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, Distrito Federal, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Constituição Federal, institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, Distrito Federal, 17 jul. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.

CAMPOS, W. O que é Gestão Estratégica. 2009. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/o-que-e-a-gestao-estrategica/28653/>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FERRER, F. Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro. 2012. Disponível em

<<http://www.florenceferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

FERREIRA, M. A. M; MEDINA, S.A; REIS, A. O. Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v.6, n.2, p. 74-81, abr./jun. 2014.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.5, p. 1265-1291, set./out.2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

INAMINE, R.; ERDMANN R.; MARCHI J. Análise do Sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v.47, n.1, p.124-139, jan./fev./mar. 2012.

MENEZES, R.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.11, n. 3, p. 11-33, jul./set. 2007.

NIEBUHR, J. M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2005.

NOVAES, J. F.; FIGUEIREDO, D. M. Compras eletrônicas: Estudo de caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. 2006.

NUNES, J.; LUCENA, R.L.; SILVA, O.G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa (PB). **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 6, p. 11-45, abr./jun. 2007.

PEREIRA, L. C. B. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **MARE/ENAP**, Brasília, Outubro, 2001.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Campus, Rio de Janeiro, 1989.

ROSSET, A. C. S.; MACÊDO, D. F.; SANTOS, D. G.; FINGER, A. B. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Análise da nova modalidade de licitação do Governo Federal. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**. v. 17, n. 32, 2017.

TRIDAPALLI, J. P; FERNANDES, E; MACHADO, W.V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v.45, n.2, p. 401-433, mar./abr. 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso. Planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ABSTRACT: The Purchases of the Public Administration are regulated by a set of specific norms and legislation that must be rigorously respected by the Public Manager. The present work seeks to analyze the procurement process of a Regional Superintendence at the of Infraero – Brazilian Airports, evaluating the bidding processes carried out, focusing on the results and the advantages of the use of Electronic Purchases. It is a case study, based on the analysis of data collected in government portals and in an unstructured interview with the Bid Manager, which resulted in reports and control sheets containing indicators of all bidding processes carried out in the Year of 2014. The data were segmented by modalities of bidding, deadlines, and estimated and contracted values, which allowed to evaluate the efficiency and the calculation of the percentage of savings obtained in the processes of purchases made. It was found that the procurement of common goods and services, carried out by the Electronic Bidding, has great advantages for Infraero and all Public Administration in general, which makes it possible to characterize this instrument as a management strategy. Among the advantages of this system, we highlight the speed in the processes, the debureaucratization and the economy of the resources.

KEYWORDS: Electronic Public Purchases. Bidding. Electronic Bidding. Infraero.

CAPÍTULO XXIV

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UMA PROPOSTA PARA A MELHORIA DA GESTÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UMA PROPOSTA PARA A MELHORIA DA GESTÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo propor uma definição de compras públicas inteligentes. Esta proposta foi edificada a partir de uma visão multidimensional e do abarcamento de todo o ciclo de gestão de compras. A visão multidimensional de compras públicas inteligentes foi trabalhada a partir de cinco dimensões: sustentabilidade, inovação, marcos legais, governança e eficiência. Já o ciclo de gestão de compras foi abordado a partir do circuito de gestão do PDCA, dividido entre as etapas de planejamento, execução (operacionalização), controle e ações corretivas.

PALAVRAS-CHAVE: Compras Públicas Inteligentes; Ciclo de Gestão de Compras Públicas; Visão Multidimensional das Compras Públicas.

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado.

Atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo e operacional é imperativo para os gestores públicos.

O atual momento político, econômico e social do país eleva ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas. Além disso, a atividade de compras públicas vive um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma.

De tal modo, apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão deste a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento.

Entretanto, a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais no Brasil, como em muitos outros países, não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura e estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da Administração Pública, mercado fornecedor, entre outros). Percebe-se na prática que a área de compras públicas ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e governança na Administração Pública brasileira. Apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, o

setor de compras públicas ainda sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica.

Diante deste cenário, O objetivo central deste trabalho é propor o conceito de compras públicas inteligentes, visando abordar de forma inteligente o processo de compras governamentais.

2. JUSTIFICATIVA

Segundo Lima (2015), a área de compras governamentais é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano – somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que envolvem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações. Isto mostra a força e as inúmeras oportunidades em que o poder de compra do Estado pode atuar.

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (LIMA, 2015)

Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas.

O tipo de abordagem que se faz sobre o tema de compras públicas é um dos pontos fundamentais para poder produzir resultados concretos e de médio e longo prazo dentro da atividade de compras e na Administração Pública. De tal modo, este trabalho aborda as compras públicas se referindo a um ciclo completo, que começa desde o dimensionamento da demanda e termina na sua avaliação, propondo melhorias para o processo.

Quando se tem um olhar estratégico sobre a área de compras públicas, percebe-se o enorme potencial que esta atividade possui na indução de políticas públicas, atuando na área finalística do Estado. Teixeira et al. (2015) destacam que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa atualmente, dada à crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas.

Entretanto, pensar a respeito de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas.

Na maioria das vezes a temática das compras públicas é tratada por um único viés (questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da

corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Desta forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica. (TEIXEIRA et al., 2015)

Portanto, o presente trabalho procura discutir as compras públicas (ou compras governamentais) para além de uma visão restrita, sejam de etapas específicas do processo, sejam de áreas do conhecimento, buscando assim um enfoque mais amplo e integrado. Entende-se que é justamente aí que reside o embasamento que pode contribuir para que a atividade de compras públicas possa impactar de forma positiva e contínua, bem como colaborativa, nas políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável.

Ademais, igualmente para se alcançar resultados e impactos positivos junto às políticas públicas e ao desenvolvimento sustentável deve-se abordar todo o processo de compra pública, buscando o Estado possuir diretrizes e políticas voltadas para a área de compras governamentais.

Entende-se, a partir das referências levantadas, que se faz relevante identificar as dimensões e as etapas que compõem a dinâmica das compras públicas realizadas de forma inteligente, bem como identificar as melhores práticas e, os impedimentos que impactam negativamente no processo, para a partir desses achados, encaminhar uma proposta de melhoria que possa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade e da gestão de compras governamentais dentro na Administração Pública.

[...] não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. (FERNANDES, 2014, p. 26)

Dessa forma, a partir da ideia de compras públicas inteligentes, entende-se que é possível e necessário que haja um exame da atividade de compras dentro das organizações públicas. Este conceito, criado a partir de uma análise multidimensional e englobando todo o ciclo de compras, poderá contribuir para que se possa visualizar os entraves, falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas.

3. REEFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Contextualização das compras públicas

A área de compras públicas está passando por inúmeras mudanças, desde o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se assim sua função estratégica dentro das organizações públicas. Segundo Costa, A. (2000), o setor

público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta ainda o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Batista; Maldonado (2008) destacam que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois se contrapondo ao processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

Outro ponto importante que está diretamente ligado a este novo modelo de gestão de compras que deve ser adotado pelas instituições é a nova visão que está aparecendo em relação às compras públicas. Baily et al. (2000) destacou esta visão considerando uma mudança nos papéis de compras: compra reativa para compra proativa.

3.2 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil

Primeiramente cabe destacar que são poucos os dados e informações consistentes que estão disponíveis sobre a situação da área de compras públicas dentro das organizações governamentais, principalmente quanto aos aspectos de governança e gestão. Mais dados e informações são encontradas no que se refere à estatística da operacionalização, que por si só não nos dão um panorama da área de compras públicas.

Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

Este trabalho foi publicado por meio do relatório TC-007.891/2015-6, que buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. Segundo dados do relatório, o perfil de governança e gestão das aquisições obtido neste levantamento apontou significativas deficiências na Administração Pública.

Observou-se que somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo que a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Desta forma, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições.

O segundo trabalho do TCU é o relatório TC-017.599/2014-8. Neste relatório, de modo geral, restou também evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas, conforme descrito

no documento.

Os resultados mostraram-se consistentes com as falhas de governança e de gestão já detectadas.

Em vista dos resultados gerais obtidos neste tópico, o trabalho concluiu que as etapas de planejamento das contratações, seleção do fornecedor e de gestão de contratos de serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizadas de forma adequada pelas organizações auditadas. (TCU, TC-025.068/2013-0, p. 58)

Outro achado importante que traduz um pouco do panorama da gestão das compras públicas está baseado em estudo de Braga (2006), que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos.

Segundo Braga (2006), o sistema de compras brasileiro ainda se encontra no Estágio 1, embora existem excelentes iniciativas e avanços pontuais em alguns entes federados e órgãos públicos.

3.3 Compras Públicas Inteligentes - CPI

Conforme visto, a atividade de compras públicas possui uma grande complexidade, não sendo apenas um simples processo operacional (possui um ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e da gestão de suprimentos; e, está vinculada com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo).

Assim, a partir de uma abordagem estratégica, visualiza-se então esta perspectiva estratégica das compras públicas e o uso do poder de compra do Estado.

Igualmente, o objetivo das compras públicas também possui uma face estratégica, que se distingue daquele pensar em apenas atender uma demanda pelo menor preço.

A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos. (BARBOSA, 2015, p. 41)

Assim, para se alcançar uma qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas é preciso que a atividade de compras seja estruturada a partir de uma abordagem estratégica.

Desta forma, o potencial estratégico e o uso do poder das compras públicas pressupõem que sua atividade seja realizada a partir de uma governança sólida, passando pela sua gestão executada de maneira responsável e estratégica. Para tanto, as definições mais simplificadas ou primárias das compras públicas não estão de acordo com essas premissas, pois existe o entendimento de que as

compras públicas operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica, por meio de um processo inteligente.

Como se vê, a utilização de uma definição mais primária das compras públicas, não mais traduz a dinâmica que envolve a atualidade das compras públicas.

Assim, entendemos que é necessário que exista uma definição, um conceito de compras públicas que vá ao encontro deste novo cenário que se impõe para a atividade, embasando, portanto, um processo de inteligência que deve ser realizado na atividade de compras públicas. Para tanto, conveniamos chamar de compras públicas inteligentes – CPI este novo modelo de compras que deve ser aprimorado visando melhores resultados dentro das organizações públicas.

Fenili (2016) apoia esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

Florência Ferrer (2015) também lança a importância deste novo pensar sobre as compras públicas, destacando que hoje se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade, vantagens que precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada de compras.

Teixeira et al. (2015) ainda contribuem expressando que se deve buscar elevar o esforço de inteligência em compras públicas. Este esforço de inteligência não deve ser traduzido apenas como a informatização dos processos, mas sim por meio de ações de governança e gestão, tendo um olhar estratégico do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como um processo estratégico dentro da organização.

Janny et al. (2011) ainda corroboram acrescentando que este novo modelo de compras deve ser planejado e estruturado de forma que a tomada de decisão seja realizada a partir de um cerne inteligente dentro das compras públicas. Nas palavras do autor:

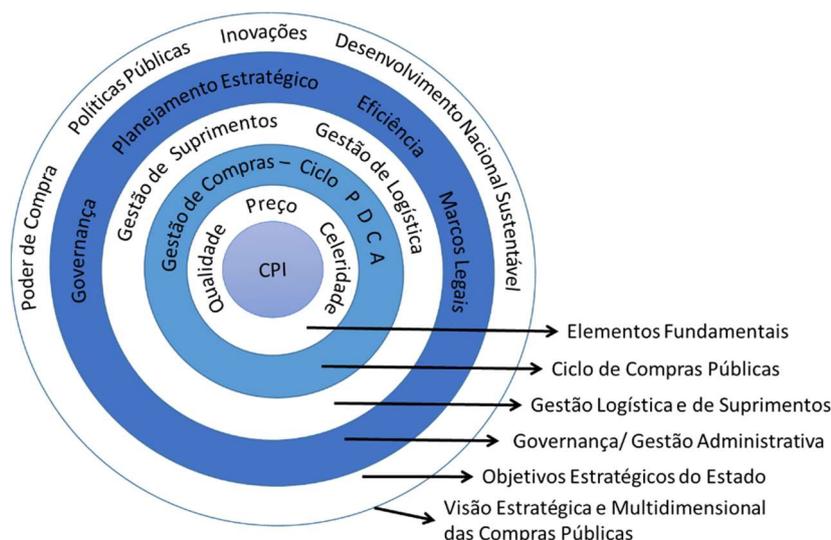
Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações. (JANNY et al., 2011. p. 4)

Por fim, a partir do contexto, das percepções e entendimentos vistos no referencial teórico, entende-se que devemos utilizar a terminologia de “compras públicas inteligentes - CPI” para se referir a esta atividade, a este processo estratégico que visa atender as demandas da organização, do governo e da sociedade. Assim, traduzindo este raciocínio, apresenta-se uma definição para CPI:

Atividade administrativa estratégica, estruturada e planejada com excelência gerencial, a qual está integrada a gestão de suprimentos e ao

planejamento estratégico da organização, e que visa atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente as demandas de aquisição de bens, serviços e obras para o adequado funcionamento da Administração Pública, ao mesmo tempo em que em tem como objetivo fundamental agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para a indução de políticas públicas, inovações e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (ELABORADO PELO AUTOR, 2016)

Esta definição de compras públicas inteligentes é representada, em linhas gerais, conforme a Figura 1.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Figura 1 – Estrutura das Compras Públicas Inteligentes

3.4 Ciclo de gestão de compras públicas inteligentes

O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos e a operacionalização das compras públicas, mas sim de forma multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas. É necessário um olhar que nos permita – de modo amplificado – pensar na eficiência de ponta a ponta. (SANTANA, 2015)

Teixeira et al. (2015) destaca a necessidade de apresentar todas as etapas do ciclo de compras, chamando atenção para a necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da área de compras e da própria organização pública.

Para que se tenha uma visão clara do ciclo de compras, Murray apud Teixeira et al. (2015) entende que é necessário o estabelecimento de estratégias, prioridades e resultados desejados pela organização, que “ativará” o ciclo de compras, visto assim como parte integrante das atividades da organização com vistas à consecução de seus objetivos estratégicos e organizacionais.

Ferrer (2015) ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras

públicas como um ciclo, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas (TEIXEIRA et al., 2015).

Santana (2015) corrobora desta visão, salientando que há uma predominância do saber formal sobre o saber gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que se nota pela existência de centenas de livros jurídicos que tratam do tema de licitações e contratos e pouquíssimos tratando dos aspectos instrumentais do setor de compras públicas.

Esta visão restrita sobre a área de compras públicas acabou levando a prática de pensar somente nos procedimentos de transação ou operação, em seu conjunto de formalidades, ou seja, tornando a atividade de compras restrita a um setor que se preocupa com a operacionalização, deixando em segundo plano aspectos fundamentais para a atividade, como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda, a fiscalização dos contratos, entre outros. (SANTANA, 2015)

Um dos temas mais críticos é a gestão dos contratos, onde apesar da utilização de sistemas, ocorre inúmeras falhas na gestão dos contratos, onde ocorrer boa parte dos desvios. (FERRER, 2015)

Assim, parte do trabalho feito nas outras etapas do ciclo de compras públicas é perdido, pois a fiscalização e acompanhamento do contrato são fundamentais para que se produza os resultados esperados na gestão de compras públicas.

Percebe-se que é necessário que haja um núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa justamente acompanhar e gerenciar a área de compras de forma abrangente (ciclo) e principalmente na governança e gestão da atividade. Daí decorre a importância de se visualizar o ciclo de compras públicas, apresentando cada etapa de sua gestão para que se obtenha um entendimento sobre todo o processo, identificando onde se deve atuar e de que forma. O circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*).

Pereira (2012) destaca que se verifica a adoção da lógica gerencial das organizações privadas nas organizações públicas, orientando a execução de ações para obtenção de resultados, a partir do ciclo do PDCA. Sendo um ciclo, ocorrem melhorias contínuas no processo, gerando uma sucessão virtuosa de manutenção e progressão de resultados no gerenciamento e produção de trabalho.

Assim, apresentamos uma perspectiva da atividade de compras públicas a partir do ciclo do PDCA, tendo em vista que esta ferramenta auxilia para que se possa obter uma melhoria contínua em todas as etapas de sua gestão, incluindo a operacionalização, controle e planejamento.

3.5 Visão Multidimensional das compras públicas inteligentes

A partir do novo paradigma que se apresenta para as compras públicas, qual seja o da sustentabilidade, inovação, uso do poder de compra, qualidade do gasto público, deve-se ter ainda mais conhecimento e uma visão amplificada e multidirecional das compras públicas. Não basta apenas a incorporação de meios tecnológicos ao processo de compras, é necessária esta mudança de percepção e entendimento sobre a sua temática na Administração Pública brasileira.

O Brasil é um dos países que mais tem avançado no mundo na incorporação de tecnologia nas compras públicas. Entretanto houve um superdimensionamento de sua importância. Hoje, há uma forte tendência a repensar a forma como as compras públicas são conduzidas, buscando uma visão sistêmica, tanto no seu planejamento como para sua execução. (FERRER, 2012)

Uma visão multidimensional é aquela que enxerga uma multiplicidade de aspectos a considerar, haja vista a complexidade e o contexto de uma área ou de um tema, que neste trabalho é o das compras públicas. Entretanto, este tipo de análise multidimensional é pouco aplicado ao tema.

A ênfase atual nas decisões da Administração é colocada principalmente no processo de compras em si, mais do que numa visão mais ampla e integrada de logística e gestão de suprimentos. (TEIXEIRA et al, 2015, p. 13)

Santana (2015) afirmar que as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas. De acordo com Janny et al. (2011), o tema dos suprimentos de bens para organizações públicas tem sido, em geral, tratado de maneira fragmentada ou com visões parciais, o que envolve a área de compras públicas.

A definição de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas. (JANNY et al, 2011, p. 2)

Entende-se que a partir de uma visão multidimensional e estratégica sobre a área de compras públicas pode-se atingir melhores resultados e gerar maiores impactos. É necessário que haja sinergia e alinhamento tanto no nível institucional, envolvendo unidades de governo, quanto no nível organizacional. Especificamente na área de compras públicas, é também essencial que ocorra esta sinergia e alinhamento. (FERRER, 2015)

Janny et al (2011) expõe que os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de

desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local.

Santana (2015) afirma que há uma predominância do saber formal sobre o gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que acarreta uma visão minimizada sobre o ciclo e as dimensões das licitações e contratações públicas. Na visão do autor, a inquietação mais voltada para a formalidade e a legalidade dos procedimentos operacionais acaba limitando uma visão mais finalística e de resultados, bem como um olhar mais específico sobre a gestão e a governança das compras públicas.

Desta forma, quanto às aquisições governamentais são reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, a visão fica limitada ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas, ressalta Santana (2015). Assim, percebe-se que não se pode reduzir as compras públicas a ideia que esta atividade é apenas um conjunto de procedimentos formais, pois isso limita a visão de as compras públicas serem exploradas como possibilitadores e ferramentais de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

Ferrer (2015) destaca que a visão sobre a área de compras não deve se dar somente no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública.

Outra questão importante é que uma visão global do processo de aquisições, bem como das dimensões que cercam a atividade, é mais viável quando existe uma unidade que possua capacidade, competência e tenha a atribuição de atuar dentro da área de compras públicas com este objetivo.

Por fim, este novo papel que as compras públicas assumem revela a importância de se ter um olhar multidimensional de todas as etapas do ciclo de compras e das dimensões que envolvem a atividade de compras públicas.

Concluindo a ideia de compras públicas inteligentes – CPI, a **Figura 2** apresenta uma síntese da ideia de compras públicas inteligentes, onde podemos observar o ciclo de gestão de compras públicas e as dimensões que envolvem a área de compras, bem como os demais elementos que contribuem para a formação do conceito de CPI.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Figura 2 – Visão dos elementos das compras públicas inteligentes

A partir da proposta de definição de CPI, podemos vislumbrar que esta retrata o ciclo de gestão de compras públicas, onde existe um demandante e um fornecedor, atores-chave do processo, os inputs e outputs da atividade de compras públicas, juntamente com as dimensões propostas. Assim, estes elementos integram o procedimento que chamamos de compras públicas inteligentes. Um dos principais objetivos dessa ideia é dar inteligência ao processo de compras, alinhando todas as etapas do ciclo de compras governamentais. Esta inteligência das compras promove a criação de um processo integrado de logística, possuindo uma visão crítica e estratégica das compras públicas, ou seja, tendo um olhar sobre o custo total de uma compra e não apenas do preço pago, bem como a percepção dos objetivos estratégicos das compras, quais sejam o de induzir a execução das políticas públicas, contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender e discutir as compras públicas a partir de um olhar sistêmico é fundamental. Vive-se um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma na área de compras públicas, o qual impõe a execução de compras públicas inteligentes, o que inclui que as compras sejam mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se o poder de compra do Estado para contribuir para o alcance das políticas públicas, tais como o desenvolvimento socioeconômico local e regional, a melhoria da distribuição de renda, o incentivo a inovação, ao meio ambiente, entre outras questões.

Muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica. Assim, são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas.

Ademais, os atuais desafios requerem que a temática das compras públicas esteja consolidada dentro da agenda política e tratada como prioridade pelos gestores públicos.

Como visto, o caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e operacionalização das compras públicas, mas sim tratando o tema de forma multidimensional, abordando todo o ciclo de compras públicas e buscando um ganho sistêmico e mais duradouro dentro da atividade das compras governamentais.

Importante destacar nessas considerações finais uma visão comparativa que trás a discriminação entre uma abordagem de compras públicas vista de forma trivial e as compras públicas inteligentes, tendo em vista a importância deste olhar sobre a temática que foi aqui proposta.

	COMPRAS PÚBLICAS (VISÃO COMUM)	COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES
Atividade	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
Elemento fundamental	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (Custo Total)
Envolvimento da organização	Área Administrativa (setor de compras)	Toda organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Planejamento da Demanda	Executado de forma precária	Constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo
Gestão de Riscos	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
Gestão dos Contratos	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
Etapas Central	Foco na Operacionalização	Foco no Ciclo de Gestão
Foco da Atuação	Operacionalização	Governança, Gestão e Operacionalização
Instrução Processual	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes
Controle processual	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo
Estrutura de Compras	Rígida	Flexível
Fornecedores	Existe um distanciamento com o mercado	Possui atuação próxima ao mercado
Visão	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área	Equipe formada e capacitada
Compras Inovadoras	Ainda não são executadas	É adimplida
Compras Sustentáveis	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
Planejamento Estratégico Institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Poder de Compra	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
Principal entrave	Legislação de Compras	Gestão de Compras
Principal resultado	Atender uma demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Tabela 1 – Visão Comparativa das Compras Públicas

Dentro da área de compras públicas é preciso que se elaborem estudos e propostas que proporcione melhorias e soluções, adequando a área de compras públicas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentam dentro da Administração Pública.

Deste modo, o objetivo geral deste trabalho foi de apresentar uma nova abordagem sobre a temática das compras governamentais, qual seja o de tratar o

processo de compras a partir de uma abordagem focando a inteligência deste processo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993.
- _____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 007.891/2015-6**, 2015.
- _____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-017.599/2014-8**, 2014.
- _____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-025.068/2013-0**, 2013.
- BAILY, P. et al. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.
- BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. IN: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- BATISTA. Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.
- BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Disponível em: http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf/. Acesso em 01 de agosto de 2016.
- BRAGA, Carlos Renato Araujo. **Perfil de Governança e Gestão das Aquisições**. Governança e Gestão das Aquisições. Encontro com o Controle Externo. 2ª edição, 2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-governanca-das-aquisicoes-encontro-com-o-controle-externo-2-edicao.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.
- CADER DA SILVA, R.; BARKI, T. V. P. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, n.2, p. 157-173, 2012.
- COSTA, A. L. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil**. Revista de Administração, outubro/dezembro, 35(4), pp. 119-128, 2000.
- DEZOLT, Ana Lúcia, et al. **Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras**.

CONSAD, Brasília – DF, 2016.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERRER, Florência. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro**. 2012. Disponível em:
<<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

_____. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier,

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Disponível em:
http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541. Acesso em 01 de agosto de 2016.

JANNY, Hélio et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada**. Brasília: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 17/059, 2011.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2010.

PEREIRA, José Ricardo. **O Ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado**. In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil (org.) Curso modular de administração da justiça: planejamento estratégico. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2008.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil.** Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível.** Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/097, 2014.

ABSTRACT: This paper aims to propose a definition of intelligent public procurement. This proposal was built from a multidimensional approach and encompassing the entire procurement management cycle. The multidimensional view of intelligent public procurement has been crafted from five dimensions: sustainability, innovation, legal frameworks, governance and efficiency. But the purchasing management cycle was approached from the PDCA management circuit, divided between the stages of planning, execution (operation), control and corrective actions.

KEYWORDS: Public Procurement Smart; Public Procurement Management Cycle; Multidimensional Vision Public Procurement.

CAPÍTULO XXV

DESEMPENHO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PRATICADAS PELO PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL

**Alan Carlos Cavalcante da Silva
Eliane Moreira Sá de Souza
Alethéia Ferreira da Cruz
Simone Portella Teixeira de Mello**

DESEMPENHO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PRATICADAS PELO PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL

Alan Carlos Cavalcante da Silva

Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens do Distrito Federal.
Brasília - DF

Eliane Moreira Sá de Souza

Universidade Federal de Goiás (UFG).
Goiânia - GO

Alethéia Ferreira da Cruz

Universidade Federal de Goiás (UFG).
Goiânia - GO

Simone Portella Teixeira de Mello

Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).
Pelotas - RS

RESUMO: A Administração Pública é impulsionadora do desenvolvimento da sociedade, utilizando os recursos arrecadados da coletividade para financiar as suas ações. O Sistema de Registro de Preços materializa os anseios de modernização das compras públicas previstos na Constituição Federal. Este estudo analisou os Pregões e os Pregões com Sistema de Registro de Preços no ano de 2014. O objetivo deste trabalho foi formular estratégias para ampliar o desempenho organizacional da gestão de compras do Distrito Federal. A metodologia promoveu uma pesquisa do tipo aplicada e estudo de caso, no âmbito da Subsecretaria de Licitações e Compras da Secretaria de Planejamento do Distrito Federal. O método de pesquisa consistiu em uma análise dos Pregões e Pregões com SRP, visando detalhar aspectos operacionais das compras públicas, identificando fatores determinantes para a eficiência através de um diagnóstico da gestão. O diagnóstico verificou que o número de Pregões foi bastante superior em quantidade e em valor empregado em relação ao Registro de Preços, e priorizou certames de baixo valor para aquisição de bens de consumo. A proposta de intervenção para melhoria do desempenho nas compras por Pregão consistiu na formulação de uma estratégia baseada em um Fórum permanente para o planejamento institucional das compras públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Licitação, Registro de Preços, Administração Pública

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o aparato estatal brasileiro cresceu e com isso veio a necessidade de um melhor entendimento acerca das especificidades que norteiam o campo de estudo das compras públicas, que influencia toda a sociedade através das ações executadas pelo Estado Brasileiro.

As licitações possuem importante papel nas finanças públicas, são definidoras da qualidade do gasto público, e se situam como o elo entre a

arrecadação dos tributos (etapas da receita) e do dispêndio (etapas da despesa), conferindo a legitimidade legal de que a Administração Pública está efetuando o negócio mais vantajoso, de que os princípios legais da impessoalidade, moralidade e eficiência estão sendo respeitados e que não há impedimentos para os que desejam contratar com o Estado.

A temática desta pesquisa está centrada no Sistema de Registro de Preços – SRP, que consiste em um conjunto de procedimentos de registro formal de preços visando a aquisição de bens e serviços para contratações futuras.

A escolha do tema SRP se deu pelo papel da sua inovação para uma melhor aplicação da lei geral de licitações, pelo aperfeiçoamento das aquisições governamentais, para as problemática relativas a agilidade das contratações, armazenamento, de interrupção de suprimentos e de ganhos de escala nas aquisições.

Objetivando o desempenho governamental no processo de compras, esta pesquisa analisou as licitações realizadas em 2014 pela Subsecretaria de Licitações e Compras – SULIC integrante da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – SEPLAG cujas funções incluem entre outras, coordenar os processos de licitações e compras do Governo do Distrito Federal, padronização, programação e registros de preços e os pregões.

Este trabalho explora o tema Registro de Preços nas licitações mediante o alcance do objetivo de formular estratégias para ampliar o desempenho organizacional da gestão pública do Distrito Federal nas compras realizadas na modalidade Pregão com SRP.

1. COMPRAS PÚBLICAS

Compra pública é uma área governamental com intensa regulação legal (LLOOYD & MCCUE, 2004). Sua importância deriva do seu papel desenvolvimentista e atuante nas políticas alocativas dos estados (EVENETT e HOEKMAN, 2005), compreendendo todos os estágios do processo de aquisição, que se inicia com o processo de definição de necessidades e termina com o firmamento do contrato (LLOOYD & MCCUE, 2004).

Diversos países vêm se conscientizando acerca da importância das compras públicas para o sucesso do gerenciamento dos recursos públicos e das consequências que vulnerabilidade desta área contribui para corrupção e má administração, e se esforçam em tornar as compras públicas em algo estratégico (MAHMOOD, 2010). Adotam um plano anual de compras para tornas as atividades mais estratégicas (MAHMOOD, 2010), priorizam contratos de longo prazo com apenas um fornecedor, e utilizam dos meios eletrônicos visando tornar as atividades mais estratégicas (MAHMOOD, 2010; ERRIDGE e MURRAY, 1998 apud MURRAY, 2009).

Para uma melhor gestão de compras públicas é necessário que sejam seguidas alguns postulados básicos relativos ao: controle dos recursos para que não sejam utilizados de maneira fraudulenta, gerenciamento das informações que

irão orientar as atividades operacionais e o planejamento que envolve diversas técnicas para a análise de alternativas (MCCUE e GIANAKIS, 2001).

A licitação busca um duplo objetivo: a seleção da proposta mais vantajosa para as aquisições governamentais e proporcionar aos administrados a possibilidade de participação em igualdade de condições para contratar com a Administração (CUNHA, 2012).

A obrigatoriedade em licitar decorre do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõe que a Administração Pública não pode escolher seus fornecedores de maneira livre, e que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (SANTOS, 2012; WALNIER, 2013).

A subordinação ao regime da lei de licitações compreende os órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e também as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SCHUCH, 2013).

A jurisdição de lei de licitações compreende também as aquisições, compras e serviços dos convênios, das entidades privadas que estejam no exercício da função pública, dos consórcios, das organizações sócias e das organizações da sociedade civil de interesse público, quando envolverem repasse ou transferência de recursos voluntários pela União, são obrigadas a licitar (DI PIETRO, 2013).

O atual normativo regulador das licitações é a Lei 8.666 de 93, que materializa em seu corpo a busca institucional para permitir aquisições nas melhores condições, revelando assim o respeito aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência (CUNHA, 2012).

As licitações públicas obedecem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que está intimamente ligado a figura dos editais, que se materializa em instrumentos convocatórios que trazem as normas e condições para o certame licitatório, e vinculam a atuação dos participantes (Estado, particulares e terceiros) às normas editalícias, ou seja, não se pode exigir condutas que não estejam previstas no instrumento convocatório (WALNIER, 2013).

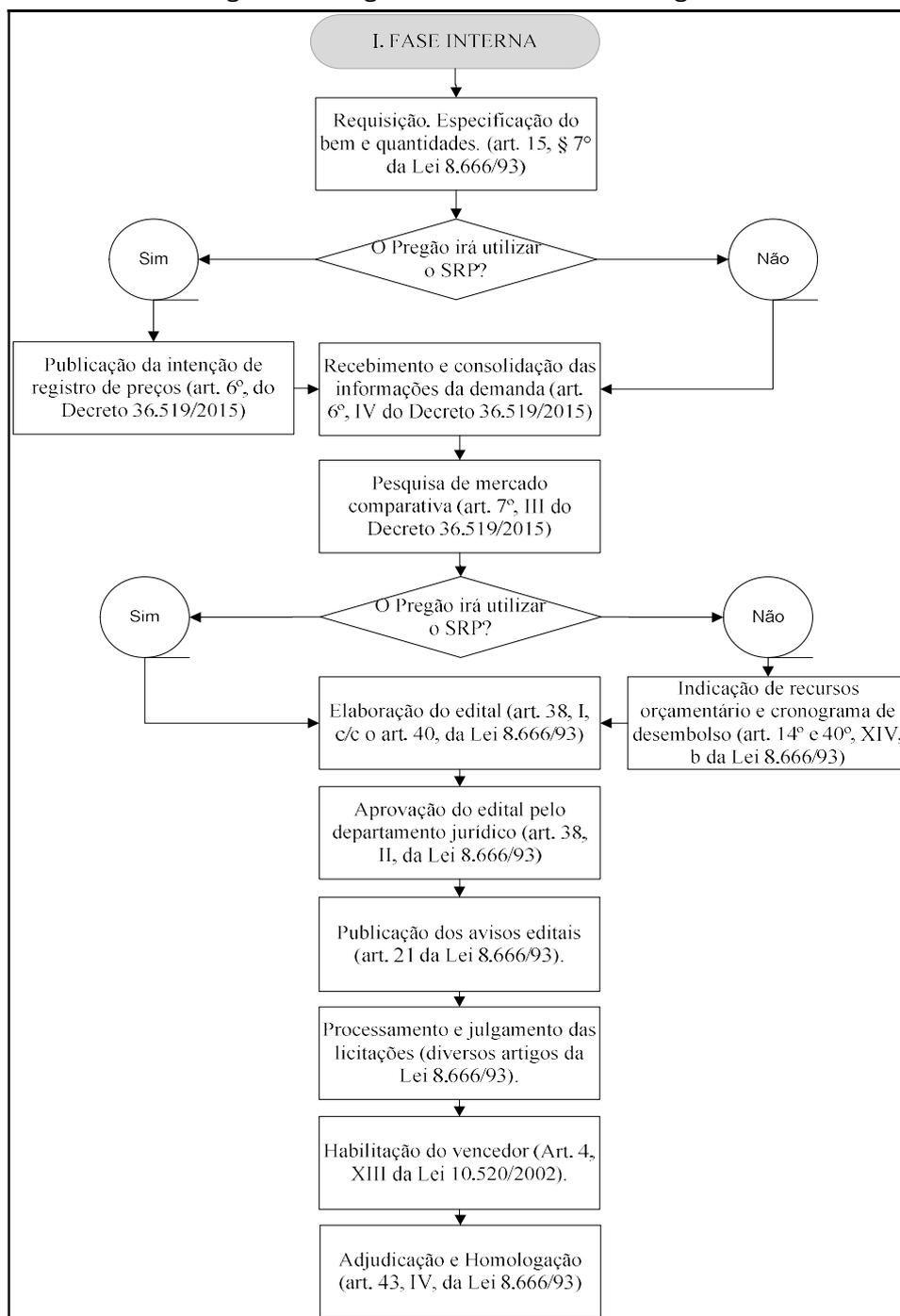
O Pregão é modalidade de licitação (não disposta na Lei 8.666/93, mas regulado pela Lei 10.520/2002) destinada a aquisição de bens comuns, independente do valor estimado, em que a disputa é feita por propostas de preços escritas seguida de lances para adequação das propostas (CUNHA, 2012). É a modalidade com o menor prazo de processamento dentre as demais (GONÇALVES, 2015).

No caso específico do Pregão com SRP existem as atividades de controle, que contemplam diversas atividades relacionadas ao controle das atas de registro de preços. A autorização para adesão da ata é dada pelo órgão gerenciador para o órgão participante, autorizado o participante a contratar itens dispostos na ata de registro de preços (DECRETO 36.519/2015). Na fase de controle do SRP também é competência do órgão gerenciador a aplicação de penalidades decorrentes de infrações e também a revisão dos preços registrados, motivados pela redução dos preços de mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados

(DECRETO 36.519/2015).

Na Figura 1 a seguir é demonstrado o fluxograma da fase interna Pregão e do Pregão com Registro de Preços.

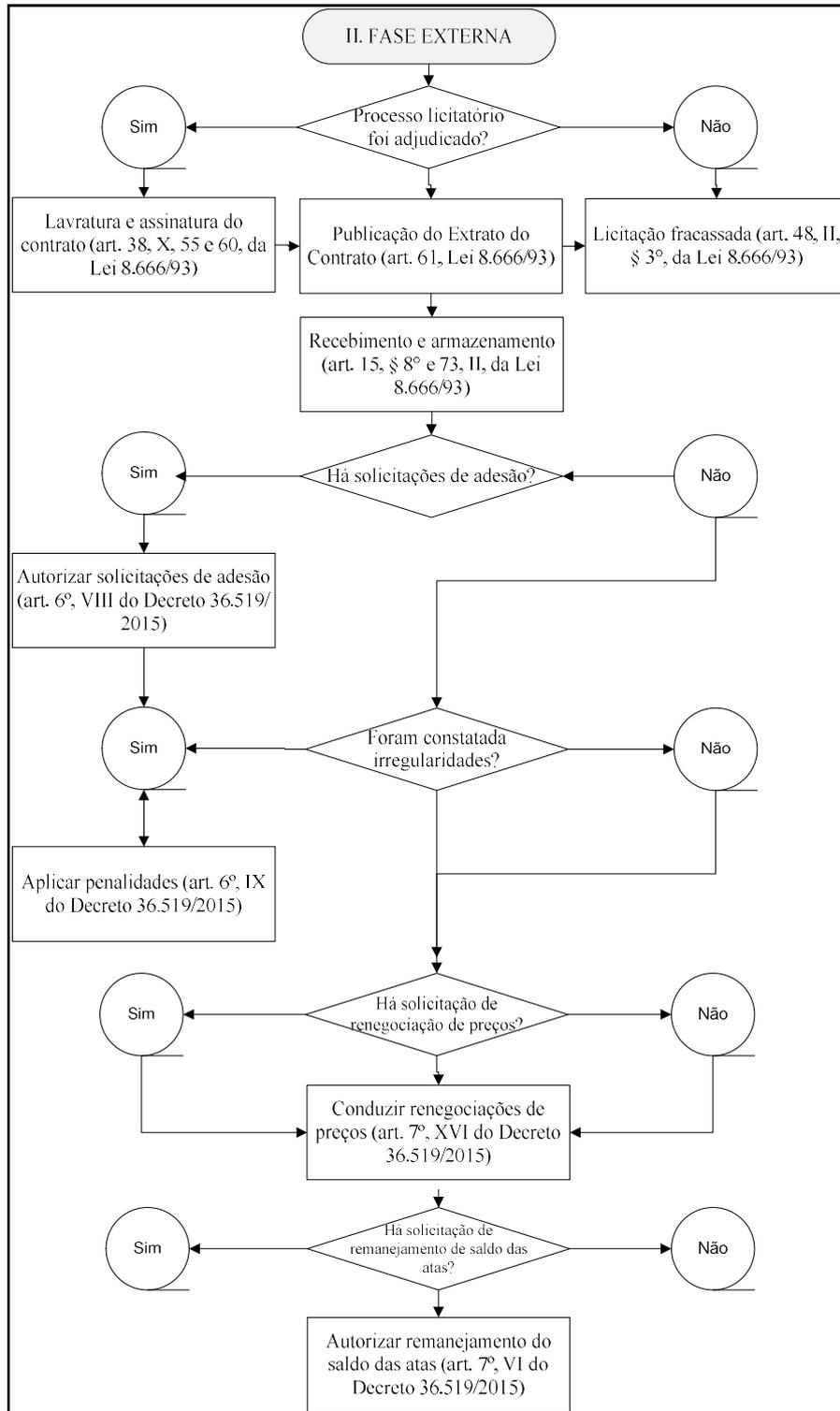
Figura 1: Fluxograma da fase interna do Pregão



Fonte: Elaborado pelos autores

Na Figura 2 a seguir é demonstrado o fluxograma da fase externa do Pregão e do Pregão com Registro de Preços.

Figura 2: Fluxograma fase externa do Pregão



Fonte: Elaborado pelos autores

4. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP é um grupamento de mecanismos para o registro formal de preços para aquisições futuras. Este sistema decorre da

regulamentação do artigo 15 da Lei 8666/93 (Lei de licitações) que diz que sempre que possível as compras públicas deverão ser processadas através do SRP, essa disposição normativa mostra a visível vontade legislativa de aperfeiçoar a Administração, para que se torne mais eficaz (BRASIL, 2013). O SRP pode então ser definido como um cadastro de produtos para aquisições futuras.

O Sistema de Registro de Preços segundo o Decreto 7.892/2013 “é um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços para a aquisição de bens e serviços para contratações futuras” (Decreto 7.892/2013).

Segundo Di Pietro (2013, p. 444) o objetivo do SRP é “facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação”. Outra inovação do SRP é a adesão das atas por outros entes. O ente que executou a criação da ata (órgão gerenciador) pode autorizar um órgão aderente a contratar produtos dispostos em uma Ata de Registro de Preços,

O procedimento SRP possibilitará, que a partir de apenas uma licitação os seus preços sejam registrados em forma de um cadastro de produtos e fornecedores (ata de registro de preços) para sucessivas e futuras aquisições, respeitados os limites e quantidades registradas e a validade da ata por até um ano, conferindo maior liberdade gerencial para a Administração e para os fornecedores (VIEIRA, 2014; JUSTEN FILHO, 2014; BITTENCOURT, 2015; PEREIRA, 2014).

A possibilidade de contratação imediata é um diferencial do SRP, que pode ser aplicado nas demandas urgentes e de difícil mensuração ou de consumo eventual, que ocasionalmente podem não esperar o tempo de tramite usual das licitações. Em alguns casos, demandas urgentes podem incentivar a promoção de sucessivas dispensas de licitação de um mesmo objeto podendo trazer prejuízos ao erário. (JACOBY FERNANDES, 2015).

Um importante aspecto relacionado com simplificação da adoção do sistema relaciona-se com parâmetros orçamentários, já que na licitação para registro de preços a dotação orçamentária não é requisito legal e somente será exigida para a formalização do contrato, ao contrário de outras modalidades de licitação em que a dotação deve existir antes de iniciado o procedimento licitatório. Sendo bastante útil no caso de transferências de recursos para os entes ao fim do exercício financeiro quando há curto espaço de tempo para o tramite regular de um processo licitatório comum e os valores precisam ser executados até o fim do exercício financeiro, a adesão a uma ata de registro de preço se mostra mais célere do que um procedimento licitatório convencional (JACOBY FERNANDES, 2015; BITTENCOURT, 2015; JUSTEN FILHO, 2014).

A adesão das atas são executadas mediante verificação da possibilidade, junto ao órgão gerenciador da ata de registro de preços, acerca da oportunidade em aderir a referida ata, devendo essa adesão ter anuência do órgão gerenciador, e também verificar a aceitação do fornecedor (que não é obrigado a aceitar o fornecimento) (CARVALHAES, 2014). Entre os casos que podem ocasionar uma eventual não aceitação pelo órgão gerenciador de uma solicitação de adesão podemos citar: a) na ocasião não foi previsto quantitativo para adesão de órgãos

não participantes, b) o saldo da ata já esteja esgotado ou saldo insuficiente para o pedido e c) não foi demonstrada a vantagem da adesão (ROSSETTI, 2015).

Em maio de 2016 foi promulgado o Decreto 36.519/2015, em âmbito distrital, trazendo maiores detalhamentos acerca da gestão do SRP.

A competência para centralizar as compras dos diversos órgãos públicos da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal é da Subsecretaria de Licitações e Compras – SULIC, integrante da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização (SEGAD).

A obrigatoriedade da utilização do SRP decorre da expressão do art. 15 da Lei nº 8.666/93 que dispõe que sempre que possível as compras deverão ser processadas através de sistema de registro de preços e só poderão ser rejeitadas em casos de impossibilidade fundamentada (BITTENCOURT, 2015; JUSTEN FILHO, 2014).

Essa idéia de compra frequente parte da premissa de que determinados bens e serviços comuns serão contratados pela Administração Pública de maneira frequente, com entregas parceladas, buscando atender diversos órgãos e também em casos em que há dificuldade em determinar a quantidade demandada. (SANTANA, 2014).

O caráter inovador do SRP resulta da criação normativa do instituto da ata de registro de preços, que é a materialização do resultado da licitação em forma de uma listagem de produtos ou serviços e preços e os respectivos fornecedores (MARQUES, 2012).

O objetivo do SRP é facilitar contratações futuras, evitando-se que a cada nova situação demandada sejam realizados múltiplos procedimentos licitatórios, acarretando custos financeiros, materiais e de recursos humanos para a máquina pública (DI PIETRO, 2013; VIEIRA, 2014).

2. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos foram definidos como universo alvo da análise as licitações posteriores à entrada em vigência do Decreto 34.509/2013 que regulamenta o SRP no âmbito do DF, sendo limitados ao exercício de 2014.

O estudo compreendeu 280 licitações modalidade Pregão e 26 licitações modalidade Pregão com Registro de Preços, totalizando 306 procedimentos licitatórios.

Foram realizadas análises das licitações na modalidade Pregão e Pregão mediante Sistema de Registro de Preços, promovidos pela Subsecretaria de Licitações e Compras - SULIC da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG / DF.

Os dados foram coletados através das atas de registro de preços disponibilizadas no portal e-Compras da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal, SEPLAG (2015), no formato pdf (Portable Document Format) e transformados em tabelas para interpretação de forma qualitativa. O procedimento para o levantamento dos dados foi escolhido por permitir uma

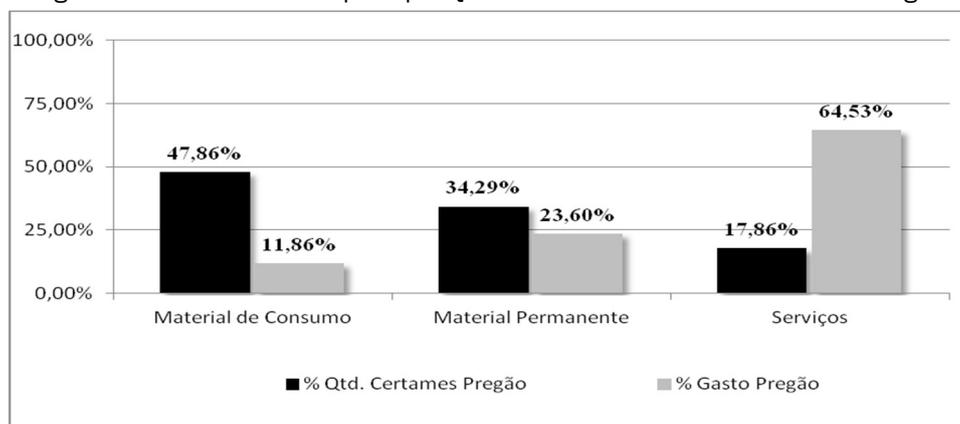
análise quantitativa de demonstrações estatísticas dos resultados.

3. ANÁLISE DA MODALIDADE PREGÃO

No ano de 2014 foram efetuados 280 Pregões (excluídos os fracassados, adiados, sobrestados e indisponíveis). O total do gasto pode ser até de R\$ 105,9 milhões, caso todos os processos sejam adjudicados e os contratos executados em sua totalidade. A média dos valores gastos por certame foi de R\$ 380 mil.

A partir da análise da Figura 3, pode-se levar a crer que o elemento Material de Consumo contempla a maior Quantidade de Certames e o menor Gasto do Pregão, tese esta reforçada quando se verificou que o Material de Consumo tem o menor Valor Médio por certame dentre os elementos de despesa.

Figura 3: Elementos da despesa por Quantidade de Certames e Gasto do Pregão



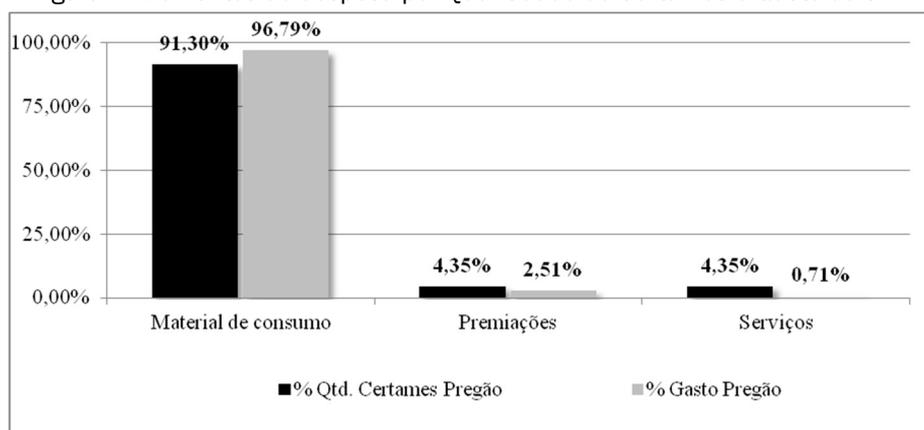
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do portal e-Compras (SEPLAG, 2014)

4. ANÁLISE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

No ano de 2014, conforme o Quadro 15 a seguir, foram efetuados 23 Pregões com Sistema de Registro de Preços (excluídos os fracassados, adiados, sobrestados e indisponíveis). O total do gasto pode ser até de R\$ 24,9 milhões, caso todos os itens sejam adquiridos e os contratos executados em sua totalidade. A média dos valores gastos por certame foi de R\$ 1 milhão.

A proporcionalidade entre os elementos, demonstrado conforme Figura 4 a seguir, nos mostra que o Material de Consumo representa o maior número da Quantidade de Certames (91,3%), e também o maior valor gasto (96,7%). Já o elemento Premiações representa 4,3% da Quantidade de Certames e 2,5% do valor gasto. O elemento Serviços representa 4,3% dos certames e 0,7% do valor gasto. A partir da análise da Figura 4, pode-se levar a crer que o SRP foi utilizado em majoritariamente para itens de consumo.

Figura 4: Elementos de despesa por Quantidade de Certames e Gasto do SRP



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do portal e-Compras (SEPLAG, 2014)

7. DIAGNÓSTICO

O objetivo do diagnóstico é contribuir para a formulação de estratégias a fim ampliar o desempenho da gestão pública do DF, a partir da análise das compras realizadas na modalidade Pregão e Pregão com SRP.

No diagnóstico verifica-se que os certames foram aplicados em licitações de baixo valor, com pequenas variedades de itens, compostas por bens comuns de baixo valor, e a proposta de intervenção versa sobre como melhorar os aspectos relacionados às estratégias das compras públicas, visando o fortalecimento da gestão.

Quadro 3: Comparativo resultado analises

	PREGÃO	PREGÃO COM SRP
Quantidade licitações	280	23
Total gasto	R\$ 105 milhões	R\$ 24,9 milhões
Faixa de preço certames	67% até R\$ 100 mil 7% acima de R\$ 1 milhão	15% até R\$ 100 mil 40% de R\$ 100 mil até R\$ 500 mil 30% acima de R\$ 500 mil até R\$ 1 milhão 25% acima de R\$ 1 milhão
Valor médio por licitação	R\$ 380 mil	R\$ 1 milhão
Valor médio por elemento de despesa	R\$ 93 mil (Material de Consumo) R\$ 253 mil (Material Permanente) R\$ 1,35 milhões (Serviços)	R\$ 1,1 milhões (Material de Consumo) R\$ 626 mil (Material Permanente) R\$ 176 mil (Serviços)
Qtd itens por preço unitário	97,9% itens até R\$ 10	94% itens até R\$ 10
Média mensal gastos	R\$ 8,8 milhões	R\$ 2 milhões
Média mensal certames	23	2

	PREGÃO	PREGÃO COM SRP
Quantidade de tipo de itens por certame	66% até 10 itens 16% de 10 a 20 itens	47% até 10 itens 38% de 10 a 20 itens
Elemento de despesa	47,8% certames Material de Consumo 34,2% certames Material Permanente 17,8% certames Serviços	99% certames Material de Consumo
Total gasto por elemento de despesa	R\$ 12,4 milhões (Material de Consumo) R\$ 24,7 milhões (Material Permanente) R\$ 68,6 milhões (Serviços)	R\$ 24,1 milhões (Material de Consumo) R\$ 626 mil (Premiações) R\$ 176 mil (Serviços)
Trabalho X Dispêndio	47% dos certames executaram 11% da despesa (Material de Consumo) 17% dos certames executaram 64% da despesa (Serviços)	91% dos certames executaram 96% da despesa (Material de Consumo)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do portal e-Compras (SEPLAG, 2014)

8. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta de intervenção busca identificar os fatores determinantes para a eficiência do processo de compras públicas e definir um plano de ação para sua melhoria.

Os fatores determinantes irão definir situações sensíveis de intervenção, e o plano de ação irá desenhar uma saída baseada na atuação dos atores governamentais.

A estratégia de aprimoramento visa melhorar o desempenho dos fatores determinantes mediante a criação de uma Comissão para um Fórum Permanente de planejamento de compras.

A operacionalização da estratégia perpassa o âmbito da SEPLAG e atinge as equipes estratégicas e táticas do Governo Distrital, através da proposição de uma comissão para um fórum permanente acerca do planejamento de compras.

Conforme ilustrado na Figura 5 a seguir, a estrutura da Comissão do Fórum Permanente é dividida entre uma Comissão Central, formada por um representante da Casa Civil, pelo Secretário de Planejamento e pelos Subsecretários de Administração Geral - SUAG dos diversos órgãos participantes, e pelas Comissões Locais formadas em cada órgão pelo SUAG, Diretores, Gerentes e Chefes da área de compras, material e patrimônio.

Figura 5: Estrutura Comissão do Fórum Permanente



Fonte: Elaborado pelos autores

O detalhamento da proposta de intervenção, diagramado na Figura 6 a seguir, é detalhado a diante. A SEPLAG deve ser fortalecida com a atuação da Coordenação de Registro e Pesquisa de Preços acerca do papel de identificação das demandas dos órgãos participantes para elaboração de Plano Anual de Suprimentos (PLS). O fortalecimento deve ser referente a questões de recursos humanos e recursos materiais. Os servidores a serem alocados nesta coordenação, e precisam passar por qualificação específica à cargo da Escola de Governo e SEPLAG.

A Comissão Central deve compilar as informações dos exercícios passados dos entes e estabelecer um cronograma de reuniões para tratar das prioridades e necessidades dos entes. As prioridades deverão levar em contas a natureza das atividades fim do órgão e a previsão orçamentária para o exercício.

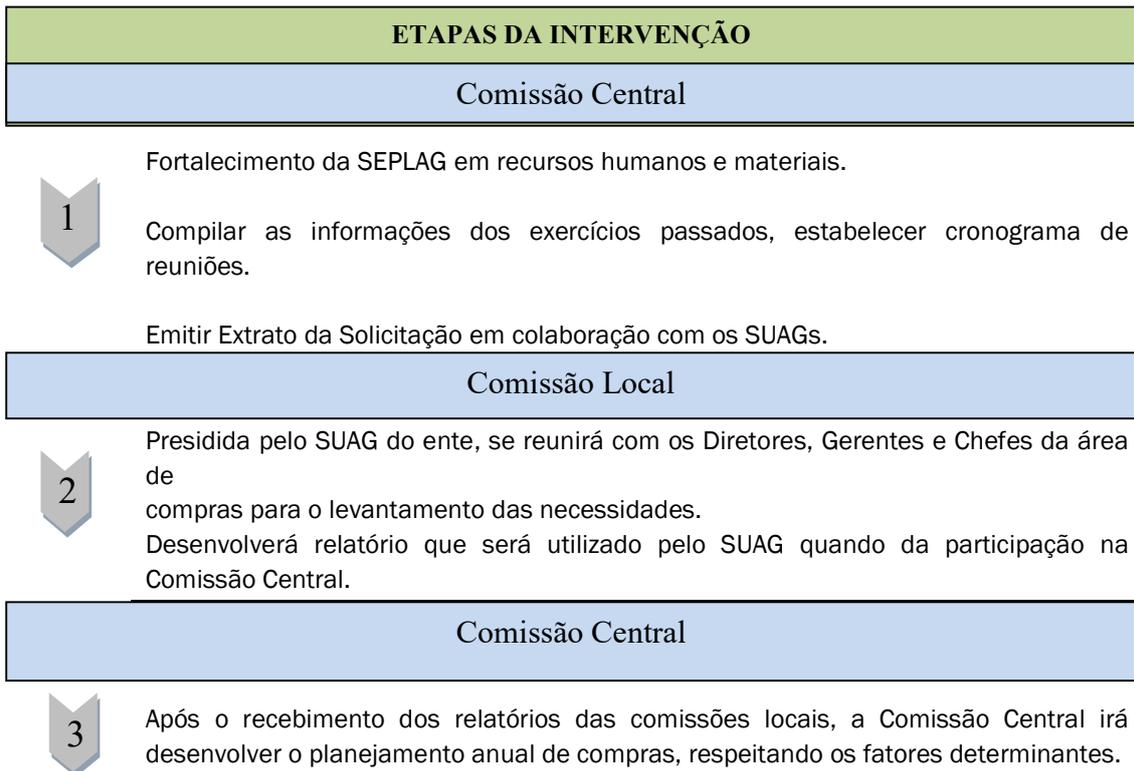
Após as primeiras reuniões, depois do recebimento das necessidades dos órgãos a SEPLAG emitirá um Extrato da Solicitação das necessidades. O Extrato da Solicitação é um documento com relativa rigidez que expressa as necessidades anuais do órgão. As solicitações de modificações do Extrato da Solicitação deverão ser fundamentadas e justificadas.

Os trabalhos da Comissão Central são executados com a colaboração dos Subsecretários de Administração Geral. O Extrato da Solicitação é baseado nos produtos finais das Comissões Locais que desenvolvem análises de nível operacional.

A presidência da Comissão Local é delegada ao SUAG do ente, assessorado pelos Diretores, Gerentes e Chefes. A Comissão local deve se reunir com os representantes das Subsecretarias para o levantamento das necessidades.

A Comissão Local desenvolverá um levantamento, constando em relatório as demandas agrupadas por subsecretaria ou atividade finalística. No relatório devem constar as quantidades e observações sobre a utilização do insumo, especificando os de uso contínuo as suas quantidades mensais ou se de uso sazonal deve-se detalhar as situações que podem acarretar sua utilização.

Figura 6: Etapas da intervenção



Fonte: Elaborado pelos autores

Após o recebimento dos relatórios das comissões locais, a Comissão Central irá desenvolver o planejamento anual de compras, respeitando as seguintes diretrizes baseadas nos fatores determinantes:

- As Quantidades de certames devem ser em numero reduzido, devem agrupar o maior numero de subelementos do mesmo elemento e devem atender a integralidade dos órgãos, de preferência mediante SRP, favorecendo o ganho de escala.
- Materiais de consumo e de demanda prevista devem ser preferencialmente agrupados por elemento de despesa, evitar abertura de certame complexo para aquisição de insumos frequentemente solicitados.
- É desaconselhável promover certames com itens de baixo valor unitário e em pequenas quantidades, esse perfil de demanda deve ser preferencialmente atendida via SRP.
- Evitar o desequilíbrio das quantidades de certames durante os meses do ano, evitar o não uso de recursos por falta de tempo hábil de realizar a licitação ao fim do exercício financeiro.
- O numero mínimo de tipos de itens por certame na faixa de 20 itens, diminuiria o acréscimo de trabalho de licitações irrisórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação acerca do SRP sofreu severos aperfeiçoamentos ao longo dos

anos, sendo hoje vista com bons olhos pelos doutrinadores e pelos Tribunais de Contas, a nível Distrital a regulamentação prioriza o papel centralizador e protagonista da SEPLAG.

No ano de 2014 ocorreram mais Pregões do que SRP foram promovidos diversos certames de Pregão para bens comuns e de pequeno valor. Já sobre o SRP foram priorizadas compras vultosas para bens comuns.

Os aspectos operacionais identificados e pendentes de aperfeiçoamento são: acerca das quantidades de certames licitatórios, agrupamento de certames do mesmo elemento de despesa, promoção de certames de pequeno valor, período com excesso de quantidades de promoção de certames.

Os aspectos para um desempenho eficiente de compras são: promoção de uma quantidade de certames adequada a quantidade de mão de obra, planejamento acerca dos tipos de itens que atendam diversos órgãos para evitar reiterados certames dos mesmos itens, evitar certames de bens ordinários com baixo valor, distribuir a execução de certames ao longo dos meses do período.

O desempenho do Registro de Preços do Distrito Federal no ano de 2014, apesar de apenas 23 processos, foi bem aplicado, adequado ao que preconiza a legislação e a doutrina, foram certames de alto valor registrado, para bens comuns e para bens de difícil mensuração da quantidade.

Para o aprimoramento do desempenho do SRP foi elaborada uma proposta de intervenção, que consiste em uma Comissão atuando em um fórum para o planejamento de compras, coexistindo uma Comissão Central de nível estratégico e comissões locais de nível tático e operacional nos órgãos. Essa comissão irá fazer o planejamento baseada nos fatores determinantes para a melhoria do desempenho das compras.

A contribuição tecnológica deste trabalho consiste na melhoria da tomada de decisão, trazendo racionalidade às decisões discricionárias do gestor público. Esta contribuição é materializada através da implantação de um Fórum de planejamento das compras públicas, visando a priorização da aquisição de bens comuns via SRP, priorização de certames com itens e valores adequados a demanda, alocação eficiente dos gastos mensais e adequação entre trabalho e dispêndio. Há também a contribuição social para a coletividade, que se beneficia de um ganho de desempenho pelo Poder Público, que passa a atuar de maneira mais planejada e eficiente.

Espera-se que esta pesquisa contribua para a academia a partir da exploração de conhecimentos acerca da Administração Pública Brasileira, mais especificamente sobre o tema compras realizadas no DF na modalidade Pregão com SRP, fortalecendo o binômio academia e governo, e conseqüentemente trazendo benefícios para a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio**

de 2014. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CARVALHAES, Rafaela de Oliveira. **Limites à adesão indiscriminada à ata de registro de preços: Estudo sob o enfoque do acórdão nº 1.233/2012 do Tribunal de Contas da União e da nova regulamentação introduzida pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.** Revista Zênite: ILC. v. 21, n. 239, p. 37–42, jan., 2014.

CUNHA, Helton Souza da. **Os efeitos do sistema de registro de preços nas compras públicas: estudo de caso do centro de pesquisa Gonçalo Moniz – Fiocruz-BA.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Bahia - UFBA, Salvador, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

EVENETT, Simon J.; HOEKMAN, Bernard. **International cooperation and the reform of public procurement policies.** World Bank Policy Research Working Paper, n. 3720, 2005.

GONÇALVES, Bianca de Oliveira. **Análise comparativa entre pregão eletrônico e pregão presencial em uma instituição hospitalar.** Dissertação (Bacharel em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MAHMOOD, Shakeel Ahmed Ibne. Public procurement and corruption in Bangladesh confronting the challenges and opportunities. **Journal of public administration and policy research.** v. 2, p. 103-111, dez, 2010.

MCCUE, Clifford P; GIANAKIS, Gerasimos A. Public Purchasing: Who's Minding the store. **Journal of Public Procurement.** v. 1, n. 1, p. 71-95, 2001.

MURRAY, J. Gordon. Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. **Supply Chain Management: An International Journal.** v. 14, n. 6, p. 429-434, 2009.

MARQUES, Cristina Angélica Bezerra. **A figura do “carona” e o sistema de registro de preços.** Trabalho de conclusão do curso de Direito da Universidade Tuiti do Paraná. Paraná, 2012.

PEREIRA, I. A. **Análise da utilização do sistema de registro de preços nas licitações públicas realizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba.** Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) - Universidade Estadual

da Paraíba, João Pessoa, 2014.

ROSSETTI, Suzana. **A Administração está obrigada a se utilizar da Intenção de Registro de Preços.** Blog Zênite, junho, 2013. Disponível em www.zenite.blog.br, acesso em 22/03/2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTOS, Francineide Josina dos. **Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: Um estudo no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife, 2012.

SCHUCH, Edison Viana. **Análise dos principais avanços trazidos pelo novo sistema de registro de preços na área de licitações.** Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Administração Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2013.

SEPLAG, Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão. **Portal e-Compras**, disponível em www.compras.df.gov.br. Acesso no período de 01/05/2015 e 30/11/2015.

VIEIRA, Ariane Shermam Moraes. Breves considerações sobre a licitação para Registro de Preços á luz do Decreto Federal nº 7.892/2013. In: FORTINI, Cristina (Coord.). **Registro de Preços: análise da Lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos: (atualizado conforme o Decreto nº 8.250/14).** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 99-109, 2014.

WALNIER, Jaqueline Martins. **As virtudes e as vicissitudes do sistema de registro de preços: uma abordagem sobre as licitações da administração pública federal.** Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, Criciúma, 2013.

ABSTRACT: The Public Sector Management boosts the society development, using the taxes revenues to support the public policies. The Price Register System aims the wishes for the modernization provided by the Constitution. The study analyzes the Biddings and Biddings with Price Register System while the 2014 year. This works will develop strategies to enlarge the public sector performance in the state of Distrito Federal. The methodology provides a applied research. The research method aim detail aspects for the purchases, identifying the main factors for a good performance by a management diagnosis. The diagnosis found the number of common Biddings was bigger in the number of cases and about the value spending than the Biddings with Price Register System, and prioritized low price acquisitions

of common goods. The proposal of action plan try finds a based strategy of a Permanent Forum for purchase planning.

KEYWORDS: Public Purchase, Price Register, Public Management

CAPÍTULO XXVI

PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO: UM ENSAIO TEÓRICO

Anahí Delgado
Camila Soléra dos Santos
Pedro Henrique Sant'anna Rissato
José Carlos de Jesus Lopes

PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO: UM ENSAIO TEÓRICO

Anahí Delgado

(UFMS) anahimalavi@hotmail.com

Camila Soléra dos Santos

(UFMS) camilasolera@gmail.com

Pedro Henrique Sant'anna Rissato

(UFMS) pedro.rissato@hotmail.com

José Carlos de Jesus Lopes

(UFMS) jclopes@hotmail.com

RESUMO: Dentre as particularidades engendradas na Administração Pública, ao longo das últimas décadas, nota-se a promulgação da Lei 10.520 em 2002, que veio criar nova modalidade licitatória, conforme previsto na Lei 8.666 de 1993. Assim, este trabalho se dispõe a analisar, em ensaio teórico, e de forma concomitante, vários trabalhos que investigam o papel do Termo de Referência, na perda de eficiência da modalidade Pregão. Ainda, analisam-se os trabalhos que enfatizaram a pesquisa entorno da melhor compreensão da importância da construção correta desta ferramenta, já que influencia na qualidade do serviço prestado aos cidadãos no Brasil. Versar-se-á, aqui, sobre as principais falhas no planejamento do processo licitatório na modalidade pregão, dando ênfase ao Termo de Referência. Buscando analisar as causas da perda de eficiência no processo de licitação, tentando identificar até que ponto as falhas no planejamento e a fixação do tipo para o processo de pregão (menor preço) são responsáveis por esta perda. Ao final, propõe-se apresentar possíveis soluções para melhorar o planejamento do processo.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento, licitação, Pregão, Termo de referência.

1. INTRODUÇÃO

Os atos de gestão realizados pela Administração Pública possuem um grande nível de complexidade e, por muitas vezes, utilizam-se de bens e serviços fornecidos por terceiros, como forma de suprir necessidades ou lacunas do seu serviço; sendo que, ao se tratar de bens de consumo, a celeridade de atendimento da demanda é imprescindível para a boa prestação do serviço público. Porém, essa terceirização não ocorre sem a normatização das Leis de Licitação e nota-se que celeridade não é característica habitual no processo, ademais às falhas e imperfeições dificultam e oneram as compras da Administração Pública (BOTELHO, 2015).

Com efeito, a falta de planejamento holístico do processo culmina com a licitação dispensável em razão dos valores fracionados, contratações emergenciais por desídia, modificações não necessárias nos contratos, além de manobras

administrativas que podem engendrar responsabilização do gestor e dos envolvidos no processo (BOTELHO, 2015). Dessa forma, as modalidades licitatórias descritas na Lei 8.666, de 1993, pelo excesso de trâmites burocráticos, não conseguem conferir a agilidade demandada pelos órgãos públicos que compõem a Administração Pública. Com o objetivo de sanar esta problemática, em 2002 foi promulgada a Lei 10.520, que disciplina a modalidade licitatória, denominada de pregão, de uso exclusivo para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns. (Di PIETRO, 2013).

A modalidade pregão agregou celeridade às compras da Administração Pública, atendendo o princípio constitucional da eficiência e da economicidade. Entretanto, é possível observar que algumas falhas dessa modalidade encontram-se na aquisição de alguns produtos que não atingem um nível mínimo de qualidade. (SOUZA, 2015). Declara a Lei 10.520/02 que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. O Termo de Referência é o instrumento utilizado pelo ente solicitante do bem de consumo para discriminar o objeto (BRASIL, Lei nº 10.520/2002). Assim, para que seja alcançado o objetivo da celeridade, conjuntamente, com a eficiência, eficácia e economicidade das compras públicas, o Termo de Referência apresenta-se como ferramenta de suma importância e sua elaboração deve ser objeto de dedicação e atenção máxima por parte da unidade demandante (BOTELHO, 2015). Uma vez que, nele estarão circunscritos o objeto ou serviço solicitado, a justificativa sua necessidade, as exigências complementares e as principais obrigações das partes. (BRASIL, Lei nº 8.666/1993).

A partir dessa problemática o presente ensaio teórico pretende investigar quais são os maiores impedimento para que o processo de compras na administração pública seja contemplado com a maior efetividade possível, a partir de levantamentos documentais, tais como livros, artigos, estudos e legislações sobre o assunto abordado, de maneira que se possa ao menos entender quais são os aspectos mais apontados como impeditivos.

2. MÉTODO DE PESQUISA

Meneghetti (2011) descreve a estrutura de ensaio teórico:

“(...) o leitor não encontrará a disposição formal de um estudo que segue a divisão e a lógica estabelecida pelas metodologias científicas tradicionais. No lugar do objetivo geral, dos objetivos específicos, da justificativa, da fundamentação teórica, da metodologia que define os critérios de coleta e análise de dados e da conclusão, no ensaio a orientação é dada não pela busca das respostas e afirmações verdadeiras, mas pelas perguntas que orientam os sujeitos para as reflexões mais profundas. Assim, respeitando a concepção original do que é ensaio, este necessita de leitores preparados para compreender a sua importância para a formação do conhecimento na atualidade.” (MENEGETTI, 2011, p.1)

A partir do pressuposto exposto por MENEGETTI (2011), esse ensaio teórico não terá como foco responder em absoluto os problemas encontrados nas compras públicas, exaurindo todas as possibilidades, não obstante buscará proporcionar o fomento a reflexões sobre possibilidades de gargalos no processo de aquisições da Administração Pública.

3. DISCUSSÕES TEÓRICAS: ATO DE LICITAÇÃO PÚBLICA, NA MODALIDADE DE PREGÃO

Procurando aumentar a eficiência nos processos de licitação, foi criada a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que regulamentou o pregão como uma modalidade de licitação. O pregão foi regulamentado, exclusivamente, no âmbito da União, ou seja, só pode ser aplicado na Administração Pública Federal e ainda para bens e serviços comuns, conforme Parágrafo Único do Artigo 1º da Lei 10.520/02, que são considerados, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado podem ter seu padrão de desempenho e de qualidade objetivamente detalhado no Edital, com especificações usuais de mercado. O pregão possui algumas diferenças entre as outras modalidades de licitação, principalmente, quando se refere à concorrência. (BYHAIN, 2011). Na modalidade concorrência, a ordem do processo licitatório se dá de tal forma que em um primeiro momento a comissão habilita todos os candidatos que entregaram documento para a comissão licitatória, muitas vezes levando um tempo longo e desnecessário, para em seguida classificar quem as melhores propostas. Já no caso o pregão, o pregoeiro classifica antes e tem que apenas habilitar o candidato com a melhor proposta e os que tiveram uma diferença de até 10% da melhor proposta. (BRASIL, 2002).

O pregão trouxe celeridade para o andamento dos processos licitatórios e a eficiência para organização; no entanto, o processo que vem depois da classificação é a parte mais negativa que veio com essa nova modalidade (SOUZA, 2011). Depois de habilitar os candidatos com melhor proposta, parte-se para os lances verbais onde é declarado vencedor do certame, aquele candidato que oferecer o menor preço pela prestação do serviço licitado. Fato recorrente no certame é o candidato oferecer um lance inexequível, isto é, impossível de ser executado com aquele valor. Outro problema citado por Faria (2010) é que frequente existe uma grande distância entre quem é responsável pelo processo licitatório e o profissional que de fato irá usar o produto. Isto pode ocasionar imperfeições na descrição dos bens a serem adquiridos, como trataremos na temática do Termo de Referência. Abre-se uma brecha para a possibilidade de oportunismo, em que o participante pode aproveitar-se da incompletude da descrição dos bens, para cotar produtos de pior qualidade ou que não atendam de fato as necessidades do comprador.

3.1 Processo da Licitação na modalidade Pregão

O pregão se devolve por meio de vários atos da Administração Pública e dos licitantes, onde todos eles constam no processo licitatório. O processo abrange uma fase interna, chamada de fase preparatória pelo Art 3º, da Lei nº 10.520/2002, que é a fase inicial e vem antes da abertura do procedimento ao público, e uma fase externa, que tem seu início com a publicação do aviso do edital de convocação. A regra para a fase interna encontra-se no Art 3º, inciso I, da mesma Lei e ordena a justificativa da necessidade de contratação, definição do objeto do certame, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções de inadimplemento e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Já a fase externa encontra-se no Art. 4º, em 23 incisos, que são as seguintes etapas: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação. E é nessa fase externa também que é escolhido o pregoeiro e a equipe que o irá apoiar.

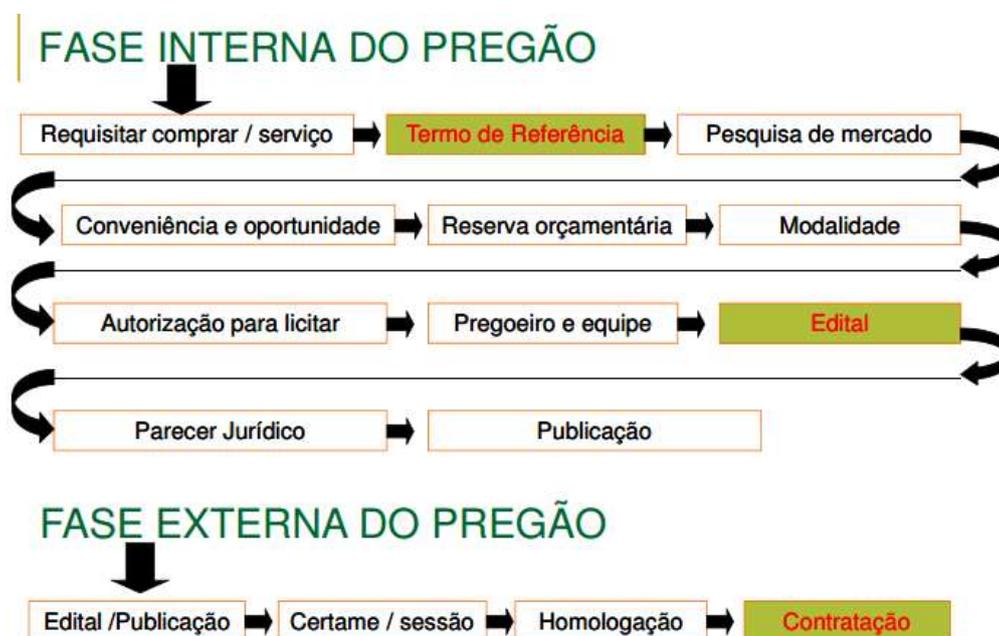


Figura 1 - Fase Interna do Pregão
Fonte: Florêncio. CONFEA.

Como se observa, as fases vistas do Pregão até agora, são as mesmas da modalidade concorrência (edital, julgamento e classificação) sendo o que se diferencia uma modalidade da outra é a inversão nas fases de classificação e habilitação. A primeira fase da modalidade Pregão é a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação municipal, sendo possível também a divulgação por meios eletrônicos (Art. nº 4, inciso I), com prazo de 8 dias úteis para a entrega das propostas. A segunda fase é a de julgamento e classificação das propostas, que se realizará em sessão pública, onde serão entregues os envelopes com a indicação do objeto e do preço que se ofereceu, seguindo da sua abertura e à verificação das propostas com as regras do

instrumento convocatório.

O julgamento e a classificação das propostas se dão por meio do critério menor preço, o que não se priva de analisar os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade estabelecidos no edital (Art. 4º, X). Di Pietro (2013) afirma que essa redação do artigo é confusa, e deixa entender que o critério é, exclusivamente, o de menor preço, mas que podem ser feitas exigências específicas quanto aos outros aspectos mencionados no dispositivo, estabelecendo critérios para aceitabilidade ou não da proposta, onde o não atendimento das exigências levará à desclassificação da proposta.

Os envelopes serão abertos em sessão pública, onde terá um exame prévio da submissão das propostas com os requisitos expostos no Edital. Os lances serão a combinação da proposta escrita com lances verbais. As propostas com menor preço e as com valores de até 10% que ela poderão fazer novos lances verbais, até a escolha do ganhador (inciso VIII). Caso não tenha pelo menos três ofertas conforme o inciso VIII, os autores das três melhores propostas poderão fazer novos lances. Depois de definido o vencedor, o pregoeiro examinará a aceitabilidade da proposta em função das exigências do Edital. Se a oferta for admitida, o licitante será declarado vencedor.

A terceira fase é a habilitação do vencedor, que se dá depois da classificação das propostas, mediante a abertura do envelope apenas com a documentação do licitante que ganhou a licitação. Devem constar todos os documentos que foram exigidos no edital. Somente se o licitante que ficou em primeiro lugar for inabilitado é que o pregoeiro examinará a documentação do próximo colocado na licitação. Declarado o ganhador da licitação, qualquer licitante poderá recorrer imediatamente, sendo as razões de tal ato, entregues em até três dias e finalizando o prazo os outros licitantes terão o mesmo prazo para apresentar contrarrazões (Art. 4º, XVIII). A quarta fase é a adjudicação ao vencedor, que é realizada depois da decisão dos recursos.

A quinta e última fase é a homologação do procedimento que deve ser feita pela autoridade competente do órgão público contratante. Encerrado o processo através da homologação do resultado, o vencedor será chamado para assinar o contrato com administração pública. Para esta modalidade é admitido, tanto na habilitação quanto no julgamento, a reparação de falhas que não modifiquem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, disciplinados no Art, 26, inciso 3º.

3.2 Termo de Referência

Conforme é possível observar no item anterior, antes de realizar-se a licitação, faz-se necessário o planejamento como forma de análise observando uma ou mais realidades possíveis, de forma a antecipar as alternativas para superar entraves e alcançar os objetivos. Em suma, consiste em calcular e decidir o que se

quer realizar; quando realizar e como realizar. No universo jurídico, o ato de planejar está, intrinsecamente, constituído no princípio constitucional da Eficiência e sua inobservância ofende, dessa forma, o Princípio da Legalidade (BRASIL, 1988).

Conforme a descrição do Art. 3º, da Lei do Pregão 10.520/02, o Termo de Referência é a principal ferramenta desenvolvida na fase preparatória do certame. Sendo através dele que se embasam as demais ações de todo o ciclo da contratação. Portanto, a elaboração do Termo de Referência, sem deficiências e supressões, é crucial para que o certame seja bem sucedido. À esse respeito, Niebuhr (2008, p.30) diz que,

Faz-se necessário, no Termo de Referência, em primeiro lugar, especificar o objeto a ser licitado, ainda que possa haver alguma complementação posterior. Deve-se no mínimo definir o que a Administração Pública necessita o que pretende com a futura contratação. E, também, já se deve determinar como o objeto da licitação deve ser executado, com a definição de métodos, estratégias de suprimentos e prazo de execução. (Niebuhr, 2008, p.30).

Quanto à elaboração do Termo de Referência é uma atividade administrativa feita em várias mãos e, por isso, complexa. Não é função do pregoeiro e nem da Comissão de licitação, e não deve ser responsabilidade exclusiva do requisitante, pois até mesmo ele não detém todas as informações necessárias e suficientes para a elaboração do Termo de Referência. Assim, tal documento não deverá ficar a cargo de apenas uma única pessoa, pois é justamente a pluralidade de idéias na elaboração que levará a segurança do Termo de Referência. (FLORENCIO, CONFEA).

Portanto, o Termo de Referência é o elo entre a necessidade do ente solicitante e a contratação pelo departamento responsável, que através de um planejamento e descrição eficientes, irá concretizar o alinhamento da contratação à estratégia da Administração Pública. Assim, o Termo de Referência como componente da etapa preparatória, se bem elaborado conduzirá ao sucesso da licitação, já as deficiências e omissões nele podem gerar, de regra, à insatisfação, quando não o verdadeiro fracasso do pregão, com conseqüente repetição, anulação ou revogação.

3.3 Deficiências mais recorrentes encontradas no Termo de Referência após análise de trabalhos publicados sobre o Termo de Referência

Após levantamento bibliométrico e posterior análise foram encontrados alguns problemas mais comuns entre os processos de compras que acontecem em diversos locais da Administração Pública no Brasil. De maneira geral a maioria dos pesquisadores sobre o assunto falou sobre a falta de preparo por parte dos responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, e assim como vemos com o doutrinador Hely Lopes Meirelles “o objeto é a alma da licitação” por isso é necessário encontrar os maiores gargalos para que sejam eliminados.

Segundo o Gomes (2013), se formos partir do pressuposto do Hely Lopes Meirelles, entendendo que o objeto é a alma da licitação então precisamos ver o Termo de Referência como o corpo, logo, ainda segundo o autor, nenhuma alma pode viver sem um corpo. No entanto o que se tem visto nas aquisições públicas são corpos doentes que acabam prejudicando a alma. Ainda segundo o autor,

“tudo isso tem uma única razão: subestimar ou desconhecer as técnicas de modelagens de projetos para elaborá-los de forma a garantir a eficiência da contratação ou da aquisição. Temos visto as pessoas achando que para elaborar um termo de referencia ou projeto básico, basta conhecer a legislação. Bom que se diga que projetos e termos de referencias pertencem ao conhecimento de gestão e não da ciência jurídica. As normas jurídicas, a exemplo da lei 8666/93 e a recente IN 02/2008 do MPOG, não são por si só suficientes para passar os conhecimentos de técnicas de modelagens que essas ferramentas exigem. Essas Normas informam apenas que para licitar é necessário ter um projeto ou o termo de referencia conforme a legislação do pregão. Ainda assim, podemos perceber que a IN 02/2008 tem todo o escopo de natureza gerencial. Portanto, nenhuma lei vai ensinar como modelar um projeto ou termo de referencia ou um Acordo de Nível de Serviço – ANS.” (2013, p. 33)

Entre os artigos pesquisados vários corroboraram com essa tese de que a falta de preparo por parte dos responsáveis pela confecção do Termo de Referência é o maior problema. Para Krammes (2013), infelizmente a elaboração do Termo de Referência é feita em segundo plano de maneira que muitas vezes o objeto de compra tem a descrição prejudicada, comprometendo ou até mesmo inviabilizando a licitação. Outro fator encontrado nas pesquisas é que de acordo com Camarão (2014) na Administração Pública, é comum que os servidores públicos trabalhem de maneira segmentada, sem comunicação entre eles, gerando uma grande demora a iniciar o processo, o que resulta em diversas repetições de trabalho e processo, gerando ineficiência no resultado.

Para o Termo de Referência ter efetividade é necessário que se tenha uma partilha de responsabilidades e empenho dos variados setores da unidade administrativa envolvida (CHAVES, 2016). Por fim, outra dificuldade encontrada para o sucesso da licitação foi descrita por Vareschini (2013) que cita que a dificuldade que foi encontrada na hora de especificar os produtos que serão adquiridos através da licitação, seguindo as normas e os princípios administrativos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, foram encontrados objetos descritos de maneira incorretas ou muito genéricos. O papel do Termo de Referência é apurar a exatidão da pretensão do Poder Público e simplificar a elaboração de uma possível proposta para ser feita pelo fornecedor, sendo necessária muita atenção na elaboração do Termo de Referência, pois só assim será possível licitação que atenda eficientemente a Administração Pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do processo de licitação tem sido bastante melhorada por novos

dispositivos tecnológicos e novas modalidades que, além de maior rapidez nos procedimentos burocráticos, implicam em maior transparência (NUNES, 2007). A modalidade Pregão é um exemplo deste avanço, pois tem prestado avanços no combate a burocracia procrastinatória. Isto ocorre por que os interessados apresentarão a sua documentação após a conclusão do processo de decisão de vencedores, reduzindo o número de cadastros que deverão ser analisados pelos servidores públicos envolvidos no processo de licitação. Esta modalidade agrega agilidade, maior acessibilidade às mais variadas formas e tamanhos de empreendimentos, além de transparência e possibilidade de contratação em melhores condições de mercado (SOUZA, 2012).

No entanto, é possível observar que por mais que essas melhoras sejam reais nos processos de compras da Administração Pública, ainda existe muito que melhorar para que possa ter uma Administração Pública realmente eficiente. Na busca de um melhor atendimento para os clientes do serviço público os administradores se deparam com diversos gargalos e no processo de compras de aquisições públicas, e o que tem mais atrapalhado é a falta de uma boa definição do produto a ser adquirido. Conforme é possível observar na Lei nº 10.520/2002, no Art 3º no inciso segundo, “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Hoje o que se encontra nas repartições públicas no setor de compras é um Termo de Referência muito simplificado, o que permite a falha na hora da compra. A confecção do Termo de Referência é de responsabilidade do órgão que solicita a aquisição do bem, é fácil a observação de que os responsáveis pelo preenchimento do Termo, muitas vezes, desconhecem sua importância e não possuem nenhum treinamento técnico para esta tarefa, o que pode gerar em descrições superficiais de conteúdo genérico sobre o bem necessário. Dessa forma, a aquisição do bem ficará sob a égide da interpretação do pregoeiro daquilo descrito no Termo. Com isso, podemos ver com clareza o motivo das compras não atenderem a real necessidade dos requisitantes, ocasionando novas compras, acúmulo de bens desnecessários, anulações dos certames, e vários outros custos que esgotam as disponibilidades financeiras do órgão, e prejudicam o serviço prestado por esta à população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 17 jun. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm . Acesso em: 20 jun. 2016

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2016

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 2016.

BOTELHO, G. L. G.; *Elaboração do termo de referência*, Material elaborado e cedido, com adaptações, pela Escola de Gestão Pública – EGP. 2015.

CAMARAO, T.; *O Termo de Referência e sua importância para alcance de uma licitação perfeita*. 2014. Disponível em: http://www.tatianacamara.com.br/wp-content/uploads/RLC-23_-Tatiana-Camar%C3%A3o.pdf. Acesso em: 19 jul. 2016.

CHAVES, L.; *Elaboração de projeto básico e Termo de Referência*. 2016. Disponível em: <http://idemp-edu.com.br/cursos/73>. Acesso em: 18 jul. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FLORÊNCIO, M. F. Termo de Referência. http://www.confea.org.br/media/mt_palestra3.pdf

MAURANO, A. *A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns*. Interesse público, p. 164-165, 2004.

MENDES, S. C. J. *Análise administrativa: licitação e contratos administrativos na Gerência de Processamentos de Autos de Infração*, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/> Acesso em: 20 jun. 2016.

MENEGHETTI, F. K. *O que é um ensaio-teórico?* Rev. adm.contemp. vol.15 no.2 Curitiba Mar./Apr. 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. Curitiba: Zenite, 2008.

NUNES, N. Pregão presencial e eletrônico: vantagens e desvantagens: um estudo de caso com os pregoeiros da UFSC. (2007).

SOUZA, Karine Daniele B. e CASTRO, Eduardo B. Pregão: vantagens e desvantagens para a administração pública. In: *VIII CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO*, 2012, Niterói. Anais Eletrônicos. Niterói: Universidade Federal

Fluminense, 2012.. Acesso em: 20 jun, 2016.

VARESCHINI, J. M. L. Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência. In: MENEZES, Jacqueline M. & LOPES, Juliano J. (Coord.). *Diálogos de Gestão: novos ângulos e várias perspectivas*. Curitiba: JML Editora, 2013.

GOMES, Genildo. *Termo de Referência: o corpo da licitação*. Disponível em: http://professorgenildo.blogspot.com/2009/03/dicas-para-elaboracao-do-termo-de_1050.html Acesso em 25 de julho de 2016.

KRAMMES, A. G. Gerenciamento do Escopo em Projetos Originados Por Meio de Licitação. In: *Revista de Gestão e Projetos - GeP*, São Paulo, v. 4, n. 3, p 30-45, set./dez. 2013.

ABSTRACT: Among the characteristics engendered in Public Administration, over the past decades, there is the enactment of Law 10,520 in 2002, it has created new bidding modality, as foreseen in 1993. Law 8666 This work sets out to examine, theoretical test, and concomitantly, several studies investigating the role of the Terms of Reference, the loss of efficiency of the Auction mode. Still, they analyze the work that emphasized the surroundings Search better understanding of the importance of proper construction of this tool, as it influences the quality of service to citizens in Brazil. It will traverse here about the major flaws in the design of the bidding process in the trading mode, emphasizing the Terms of Reference. Seeking to analyze the causes of the loss of efficiency in the bidding process, trying to identify the extent to which failures in planning and setting the type for the trading process (lowest price) are responsible for this loss. In the end, it is proposed to present possible solutions to improve the planning process.

KEYWORDS: Public administration. Public Governance. Bidding Process. Electronic Auction. Outsourcing.

Sobre o organizador

RUDY DE BARROS AHRENS Doutorando em Engenharia da Produção com linha de pesquisa em QV e QVT, Mestre em Engenharia de Produção pela UTFPR com linha de pesquisa em QV e QVT, mestre em Administração Estratégica com linha de pesquisa em máquinas agrícolas pela UNAM - Universidade Nacional de Misiones - Argentina , Revalidado pela UNB- Universidade de Brasília em 2013, especialização em Comportamento Organizacional pela Faculdade União e 3G Consultoria e graduado em Administração com ênfase análise de sistemas pelo Centro Universitário Campos de Andrade (2004). Atualmente é coordenador do curso de graduação em Administração e do curso de Pós- Graduação/MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade Sagrada Família – FASF.

Sobre os autores

AIRTON CARDOSO CANÇADO Professor da Universidade Federal do Tocantins – UFT; Membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Administração da Universidade Federal do Tocantins – UFT; Graduação em Administração com Habilitação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA ; Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Lavras UFLA; Participa da Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e do Observatório Brasileiro do Cooperativismo. E-mail para contato: airtoncardoso@yahoo.com.br

ALAN CARLOS CAVALCANTE DA SILVA Administrador na Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens do Distrito Federal. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail para contato: accs1985@gmail.com

ALANA FONSECA OLIVEIRA Graduação em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (2013). Grupo de pesquisa: Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão Pública IFS/SE. E-mail para contato: alana.oliveira@ifs.edu.br

ALETHÉIA FERREIRA DA CRUZ Professora adjunta na Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail para contato: aletheiacruz@yahoo.com.br

ALINE PERUSSOLO Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduação em Direito 2013/2 pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Grupo de pesquisa: Relações de gênero, violências e políticas públicas (UNIVALI). E-mail para contato: allup_aline@hotmail.com

ANAHÍ NOGUEIRA DELGADO Aluno da Universidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Relações Internacionais pelo Unaes - Centro Universitário de Campo Grande; Cursando Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; E-mail para contato: anahimalavi@hotmail.com

ANDRÉA CECÍLIA SOARES ROSSET Mestranda em Administração Pública (PROFIAP/UFAL). Especialista em Administração Pública. Administradora na INFRAERO.

ANDREW BEHEREGARAI FINGER Professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), membro do corpo docente do programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFAL. Possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Santa Maria (1997), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001) e Doutor em Administração pela

Unisinos. Atualmente é professor do Curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Negócios Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: negócios internacionais, gestão de operações, sustentabilidade e responsabilidade social, marketing e gestão de instituições de ensino superior. E-mail: finger.andrew@gmail.com

ANTÔNIO CARLOS PAIM TERRA Graduação em Comunicação Social - Relações Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS; Especialização em Marketing pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS; Especialização MBA em Política, Estratégia e Administração pela Universidade Estácio de Sá; Especialização em Altos Estudos em Política e Estratégia de Governo pela Escola Superior de Guerra, ESG; Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP pela Universidade Federal de Goiás, UFG; Email: antoniocarlos.terra@hotmail.com

ANTONIO CARLOS SILVA COSTA Doutor e mestre em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

BRUNO MORAIS SILVA Graduação em Administração de Empresas pela Faculdade de Filosofia Ciência e Letras de Caruru – FAFICA. Pós-Graduação Esp. em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. E-mail para contato: brmorais@gmail.com

CAMILA SOLÉRA DOS SANTOS Aluno da Universidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, Brasil; Cursando Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; E-mail para contato: camilasolera@gmail.com

CARLA WERLE Professora de Administração no Instituto Federal de Rondônia; Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail para contato: carlawerle1983@gmail.com

CARLOS ANDRÉ BARBOSA DE JESUS Professor da Faculdade Interamericana de Porto Velho – UNIRON. Mestre Profissional em Administração Pública pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) - Período 2014-2016. Bacharel em Ciências Econômicas pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) – Período 1994-2000. Especialista em Gestão Financeira pelo Instituto Luterano de Ensino Superior/Universidade Luterana do Brasil (ILES/ULBRA) – Período 2001-2001. Especialização em Formação Docente para o Ensino Superior Contemporâneo pela Faculdade Interamericana de Porto Velho – UNIRON – Período 2016-2017. E-mail para contato: barbosadejesu@hotmail.com

CLAUDIO ZANCAN Possui Graduação em Ciências Contábeis (2000), Especialização em Marketing (2001), Especialização em Comércio Exterior (2002), Mestre em Administração na linha de pesquisa Marketing Industrial (2005)de, Doutor em Administração na linha de pesquisa Inovação e Redes de Cooperação Interorganizacional (2010). Experiência profissional no HSBC Banco Múltiplo Brasil na área de serviços contábeis e financeiros. Experiência acadêmica desde 2004 como professor de graduação e especialização nos cursos de Ciências Contábeis, Turismo e Administração, em instituições públicas e privadas. É autor e revisor de artigos científicos sobre Marketing Industrial, Inovação, e Redes Interorganizacionais. Atualmente é Professor Adjunto vinculado a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade na Universidade Federal de Alagoas. A linha de pesquisa é sobre Redes de Cooperação Interorganizacional e Inovação na Administração Pública. E-mail: claudiozancan@gmail.com

CLEBER ROBERTO SOUZA Professor de Administração do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais; Graduação em Administração pela Faculdade de Santa Luzia – FACSAL; Mestrado profissional em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail para contato: cleber.souza@ifnmg.edu.br

CLEIDE VASCONCELOS DANTAS Servidora Técnica da Universidade Federal de Alagoas; Graduação em Logística pela Universidade Estácio de Sá (2012); Especialização em Administração Pública pela Faculdade Internacional Signorelli; Mestranda em Administração Pública no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP/Universidade Federal de Alagoas – UFAL; Grupo de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Públicas; E-mail para contato: cleidevdantas@gmail.com.

DANIELLE BERTOLINO DE MACEDO VERÃO Graduação em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; MBA em Gestão de Pessoas pela Universidade Anhanguera Educacional; Mestranda em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Escola de Administração e Negócios (UFMS/ESAN).

DANIELLE KRUMMENACHER DE MEDEIROS LACHI Arquiteta e Urbanista da Universidade Federal da Grande Dourados; Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná; Especialização em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados.

DARTAGNAN FERREIRA DE MACÊDO Mestre em Administração Pública (PROFIAP/UFAL). Especialista em Gestão de Recursos Humanos e em Gestão em Saúde Pública. Bacharel em Administração e em Administração Pública. Professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL).

DAYANA ALVES FERREIRA Graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Alagoas-UNEAL (2007), graduação em Administração de Empresas pela

Universidade Norte do Paraná (2012), graduação em Educação Física Licenciatura-UFAL (2014); Especialização em Administração Pública(UFAL); Especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional -FECR e Mídias na Educação (UFAL); Mestranda do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP/Universidade Federal de Alagoas – UFAL; Grupo de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Públicas; E-mail para contato: dayanadocente@hotmail.com.

DIEGO DA GUIA SANTOS Possui Graduação em Administração pela Universidade Federal de Alagoas(2010) e especialização em Gestão Empresarial pela Faculdade Integrada Jacarepaguá (2012). É mestrando no programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas(PROFIAP/UFAL), atuando no grupo de pesquisa Gestão de Políticas Públicas, com foco em Gestão de Operações de Serviço no Setor Público e Gestão de Cadeia de Suprimento no Setor Público. E-mail: diego.daguia@outlook.com

DONIZETTI CALHEIROS MARQUES BARBOSA NETO Possui Graduação em Administração de Empresas (2009) e Especialização em Gestão Pública (2011) pela Universidade Federal de Alagoas. É Mestre em Administração Pública pelo Programa de Mestrado Profissional (PROFIAP/UFAL) (2017). Atualmente é tutor a distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Administrador da Universidade Federal de Alagoas lotado no Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI), exerce atividades de planejamento, organização e controle dos serviços oferecidos pelo Núcleo. Tem experiência em gestão com ênfase em Administração Pública e serviços de TI. E-mail: donizetticalheiros@hotmail.com

EDISON LUIZ LEISMANN Docente na graduação, pós graduação e no PPGA-Programa de Pós Graduação em Administração (Mestrado Profissional)/UNIOESTE. Bacharel em Administração e em Ciências Contábeis. Mestre em Administração/Finanças de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba; Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa; Pós-Doutorado em Administração pela UFPE

EDUARDO GARCIA DA COSTA MARQUES Atualmente é oficial da polícia militar - Polícia Militar do Mato Grosso do Sul (MS). Possui graduação em Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem pela Academia do Barro Branco (2012), graduação em Comunicação Social - Estádio de Sá (MS) (2009), graduação em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul (2014) e Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados.

ELIANE MOREIRA SÁ DE SOUZA Professora associada na Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail para contato: eliane.mss@hotmail.com

ELISEU VIEIRA MACHADO JR. Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás-UFG; Professor colaborador no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em

Agronegócios - PPAGRO da UFG; Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UFG; Professor da Universidade Estadual de Goiás-UEG; Avaliador Institucional e Avaliador de Cursos na modalidade Presencial e EaD; Graduação em Administração pela Universidade UniEVANGÉLICA; Graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Goiás; Mestrado em Administração pela Oklahoma City University - Convalidação UnB; Doutorado na área de Estratégia e Organizações em Engenharia da Produção pela Unimep com Bolsa Sanduíche na University of Northern Iowa; Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq em Estratégia e Marketing, atuando nas linhas de pesquisa em Competitividade, Teoria do Stakeholder e Responsabilidade Social, Inteligência Competitiva e Novas Abordagens de Marketing e Gestão de IES. Email: eliseumachadojr@hotmail.com

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA Servidora pública, ocupante do cargo de administradora, na Prefeitura Municipal de Palmas; Graduação em Administração pela Universidade Federal do Tocantins - UFT e pela Universidade Federal de Viçosa - UFV; Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins - UFT; Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins - UFT; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social do diretório dos grupos de pesquisas do Brasil do CNPq. E-mail para contato: nanda_adm@uft.edu.br

FERNANDO CEZAR LISIK GALVÃO Administrador da Universidade Federal da Grande Dourados; Professor Bolsista CAPES/UAB na Faculdade de Educação a Distância; Graduação em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados; E-mail para contato: fer_galvao@msn.com

GERALDINO CARNEIRO DE ARAÚJO Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Membro do corpo docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Escola de Administração e Negócios (UFMS/ESAN); Graduação em Administração pela Faculdades Integradas Rui Barbosa; Mestrado em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Doutorado em Administração pela Universidade Nove de Julho.

HILDA ALBERTON DE CARVALHO Professora de Administração do Mestrado em Administração Pública, do Mestrado em Planejamento e Governança Pública e Diretora de Avaliação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Graduada em Administração e Doutora em Tecnologia.

ISAURA ALBERTON DE LIMA professora de administração do Mestrado em Administração Pública do Mestrado em Planejamento e Governança Pública e Chefe do Gabinete da Reitoria da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Graduada em Administração e Doutora em Engenharia da Produção.

ÍTALO DE PAULA CASEMIRO Graduação em Administração pelo Instituto de Ensino Superior do Acre - IESACRE; Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Grupo de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia - Geitec. E-mail para contato: itcasemiro@hotmail.com

JAMILA EL TUGOZ Docente do curso de Administração da Universidade Paranaense (UNIPAR); Graduada em Administração pela Universidade Paranaense, Especialista em Gestão Estratégica de Finanças pela Universidade Paranaense; Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). GPSA - Grupo de Pesquisa em Sustentabilidade no Agronegócio

JANILENE VASCONCELOS DE MELO Professor da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia; Graduação em Administração pela Faculdade de Administração de Campina Grande, Graduação em Ciências Contábeis pela Fundação Getúlio Vargas - FGV do Rio de Janeiro e Graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e Letras de Rondônia - FARO; Mestrado em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - USC; Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; Grupo de pesquisa: CEDSA - Centro de Estudos Interdisciplinar e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. E-mail para contato: jmelo@unir.br

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS Tutor na Universidade Estadual de Ponta Grossa; Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná; Mestrando em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná; E-mail para contato: joaoribas@alunos.utfpr.edu.br

JOÃO ANTÔNIO DA ROCHA ATAIDE Mestre em Administração Pública (PROFIAP/UFAL). Especialista em Gestão Pública.

JOSÉ CARLOS DE JESUS LOPES Professor da Universidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Diretor da Escola de Administração e Negócios (ESA/UFMS); Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Membro do Corpo Docente do Programa do Mestrado Profissional em Eficiência Energética e Sustentabilidade da Faculdades de Engenharias e Geografia (PPGES/VFAENG/UFMS); Graduação em Ciências Econômicas, pela Universidade Católica de Salvador e em Administração, com habilitação em Comércio Exterior, pela Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana; Mestrado em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá; Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE) pela Universidade Federal do Paraná; E-mail para contato: jose.lobes@ufms.br

JOSÉ MOREIRA DA SILVA NETO graduado em ciências contábeis pela Faculdade de Administração e Ciências Contábeis Campos Salles de São Paulo (1982), especialização em contabilidade: análise e auditoria pela Universidade Federal de Rondônia (1988), especialização em contabilidade e controladoria pela Universidade de São Paulo (1993), mestrado em ciências contábeis e controladoria pela Universidade de São Paulo (1998) e doutorado em engenharia de produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004). Atualmente é professor nos programas de graduação e pós-graduação, respectivamente, dos cursos de ciências contábeis e mestrado em administração da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). É, coordenador da linha de pesquisa: estratégias e competências organizacionais e líder do grupo de estudo e pesquisa em organizações (GepOrg). Tem experiência na área de administração, com ênfase em mapeamento e controle de competências essenciais, controladoria de organizações e ciências contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: controladoria de ativos estratégicos, tecnologia de informação, gestão estratégica de custos e desempenho, avaliação de desempenho organizacional, avaliação de gestão da qualidade, "accountability" e governanças orientadas para as organizações de mercado, estado, sociedade civil e meio ambiente. E-mail: msilva@unir.br

JOYCE FRADE MACHADO Graduação em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Especialização em Gestão Financeira pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Mestranda em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Escola de Administração e Negócios (UFMS/ESAN); E-mail para contato: jfradem@yahoo.com.br

JULIO MARCEL DOS SANTOS Graduação em Processos Gerenciais pela Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas – UNCISAL. Pós-Graduado Esp. em Gestão em Saúde Pública pela Universidade Aberta do Brasil – UAB. Grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Públicas – UFAL; E-mail para contato: juliomarcelsantos@gmail.com

KAMILA MORANDIM MAIDANA Contadora na Universidade Federal da Grande Dourados; Graduação em Ciências Contábeis na Universidade Federal da Grande Dourados; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail para contato: kamimaidana@gmail.com

KLEBER JOSÉ DOS SANTOS Professor da Universidade Maurício de Nassau; Membro do Corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Hospitalar da Universidade Tiradentes – UNIT; Mestrado em Gestão Empresarial pela Faculdade Boa Viagem – FBV/DEVERY; E-mail para contato: kleber.camaragibe@gmail.com

LEONARDO PINHEIRO DEBOÇÃ Professor de Administração Geral e Estratégia, no Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Viçosa - Campus de Rio Paranaíba - UFV-CR; Membro do corpo docente do Programa de

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP; Graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; E-mail para contato: leonardopd@gmail.com

LORENI TERESINHA BRANDALISE Docente e coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Administração da Unioeste - campus de Cascavel-PR. Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Mestre em Engenharia de Produção pela UFSC. Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC. Vice Líder do Grupo de Pesquisa Sustentabilidade no Agronegócio (GPSA).

LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA Professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), membro do corpo docente do programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFAL. Possui graduação em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (1993), graduação em Direito pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (1994), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (1999) e doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (2004). Atualmente é Professora Associada II da Universidade Federal de Alagoas e ministra aulas no Curso de Graduação em Administração e nos Mestrados em Administração Pública (PROFIAP) e Economia Aplicada. Atua como pesquisadora nas seguintes áreas: cenários e políticas públicas, competitividade industrial, perfil tecnológico, economia de empresas e sistemas de inovação. Atua como pesquisadora na FIEA. Avaliadora do INEP e da EAD/CAPES. E-mail: lsantarita@hotmail.com

LUCIANO SANTOS MAGALHÃES Servidor técnico-administrativo da Universidade Federal de Rondônia; Graduação em Psicologia pela Faculdade de Rolim de Moura; Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia; Grupo de Pesquisa: Centro de Estudos Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – CEDSA; E-mail para contato: lucianomagalhaes@unir.br.

MAIRA SÔNIA CAMACHO Graduação em Veterinária pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Mestranda em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Escola de Administração e Negócios (UFMS/ESAN).

MARCELO RIBEIRO SILVA Professor da Universidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Administração de Empresas, pela Faculdade Cenequista de Varginha, FACECA; Mestrado Profissional em Administração pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, CNEC; Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, MACKENZIE; E-mail para contato: profmarceloufms@hotmail.com

MÁRCIO DE SOUZA COSTA Administrador no Instituto Federal de Sergipe (IFS). Graduação em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (2008). Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP pela Universidade Federal de Sergipe (2016). Líder do grupo de pesquisa: Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão Pública IFS/SE. E-mail para contato: marciosouza.costa@gmail.com

MARCO ANTONIO HARMS DIAS Professor da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduação em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestrado em Relações Econômicas e Sociais Internacionais pela Universidade do Minho (Portugal). Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Grupos de Pesquisa: Políticas Públicas e Mercados Institucionais e Políticas Públicas: aspectos sócio-espaciais e culturais, ambos na UNIVALI. E-mail para contato: mdias@univali.br

MARIA BEATRIZ OLIVEIRA DA SILVA Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (2002), Gerente de Orçamento - Secretaria de Estado da Saúde - Alagoas e Gestor Especializado em Ciência e Tecnologia/ Economista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. E-mail: beatriz_oliv@hotmail.com

MARIA CONCEIÇÃO MELO SILVA LUFT Professora da Universidade Federal de Sergipe. Membro do corpo docente do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe, exercendo atividades de ensino (graduação, especialização e mestrado), pesquisa, extensão e gestão. Graduação em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (1995), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (2000) e doutorado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2009). E-mail para contato: ceica@infonet.com.br

MARIA CRISTINA SIMÕES BARBOSA Possui Graduação em Medicina pela Universidade Federal de Alagoas (1990) e Graduação em Administração de Empresas pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (1985). Tem curso de Especialização em Ginecologia e Obstetrícia pelo Hospital da Agroindústria do Açúcar e do Alcool de Alagoas (1991) e curso de Especialização em Auditoria em Saúde pela Universidade Gama Filho (2001). É médica concursada da Secretaria Estadual de Saúde (SESAU) (1994 – Atual). Está cursando Mestrado Profissional em Administração Pública Alagoas (UFAL) (2015). E-mail: m.cristinabarbosa@yahoo.com.br

MARIA ODETE DA SILVA Mestre em Estudos Literários pela Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR. Graduação em Letras – Português pela Fundação Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. E-mail: mariaodete06@hotmail.com

MARIA VERONICA BARBOSA DOS SANTOS Administradora no Instituto Federal de Sergipe (IFS). Graduação em História licenciatura pela Universidade Federal de Sergipe (2009) e graduação em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe (2014). Especialização em Recursos Humanos pela Fundação São Luiz de França (2013). Grupo de pesquisa: Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão Pública IFS/SE. E-mail para contato: veronica.barbosa@ifs.edu.br

MARILUCE PAES DE SOUZA Professora da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração e Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Graduação em Administração pela Universidade Federal de Rondônia; Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - USC; Doutorado em Ciências Sócioambientais pela Universidade Federal do Pará - UFPA; Pós Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; Grupo de pesquisa: CEDSA - Centro de Estudos Interdisciplinar e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. E-mail para contato: mariluce@unir.br

MARLENE VALÉRIO DOS SANTOS ARENAS Professora da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Graduação em Ciências Contábeis - UNIR; Graduação em Direito pela Faculdade de Rondônia - FARO; Mestrado em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; Grupos de pesquisa: Centro de Estudos Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - CEDSA; Estudos Interdisciplinares em Contabilidade e Gestão Organizacional. E-mail para contato: marlenearenas@unir.br

MICHELINE RAMOS DE OLIVEIRA Professora da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (PMGPP/UNIVALI). Graduação em Psicologia pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorado em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Grupos de pesquisa: NAUI/UFSC, Dinâmicas Institucionais e Relações de gênero, violências e políticas públicas ambos da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail para contato: micheantr@hotmail.com

NATÁLIA TALITA ARAÚJO NASCIMENTO Professora da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Graduação em Administração pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente - PGDRA/UNIR; Grupos de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia - Geitec; Estudos Interdisciplinares em Contabilidade e Gestão Organizacional. E-mail para contato: natalia.araujo@unir.br

OSÉIAS SANTOS DE OLIVEIRA Professor do Departamento de Educação, do mestrado em Administração Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Superintendente da Secretaria da Educação da Prefeitura Municipal de Curitiba. Graduado em Letras e Doutor em Educação.

OSMAR SIENA Doutor em Engenharia de Produção (2002) e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1993), Brasil (BR). Graduado em Física pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (1980), Brasil (BR). É professor de carreira da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Brasil, desde 1983, atualmente na Classe Associado, atuando como docente e pesquisador do Curso de Graduação e de Mestrado em Administração, com foco nas temáticas: Inovação e Sustentabilidade, Indicadores de Sustentabilidade, Métodos de Pesquisa em Administração. Nos últimos anos desenvolveu e coordenou projetos de pesquisa sobre: indicadores de sustentabilidade, sustentabilidade dos produtos florestais não madeiráveis do Estado de Rondônia (BR) e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável no âmbito municipal. Possui publicações em periódicos de reconhecida qualidade, voltadas para a discussão de indicadores de sustentabilidade, ambientalismo na Amazônia, Unidades de Conservação na Amazônia e Produtos Florestais Não Madeiráveis. Tem experiência na área de Gestão Acadêmica e Administrativa. Na Universidade Federal de Rondônia - UNIR (BR). Já exerceu as funções de: Coordenador do Mestrado em Administração (2010 a 2012); Pró-Reitor de Graduação (1986-1988), Diretor de Unidade Acadêmica (1988-1989); Pró-Reitor de Planejamento (1994; 2003-2006) e Reitor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR – Brasil) (1994-1998). Atualmente exerce a Função de Pró-Reitor de Planejamento. E-mail: siena@unir.br

PATRICIA ROSVADOSKI DA SILVA Professora Assistente do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Viçosa - Campus de Rio Paranaíba; Membro do corpo docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP; Graduação em Turismo e Meio Ambiente pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão – Paraná; Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail para contato: patirosvadoski@gmail.com

PAULO ADRIANO DA SILVA Procurador do Estado de Rondônia – PGE/RO; Graduação em Direito pela Faculdade de Rondônia – FARO; Pós-Graduando em Direitos Humanos e Ressocialização pela Universidade Cândido Mendes - UCAM; Grupo de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia – Geitec. E-mail para contato: paulo@pge.ro.gov.br

PAULO SERGIO VASCONCELOS Professor Adjunto da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia - FACE, da Universidade Federal da Grande Dourados; Membro do corpo docente do Mestrado Profissional em Administração Pública, da Universidade Federal da Grande Dourados; Doutor em Planejamento Energético, COPPE-UFRJ; Mestre em Administração, MADE-UESA; Graduado em Economia, UESA; - MBA

Executivo, CoppeAd-UFRJ; MADEC (Management Advanced Development Course), London School of Economics/Shell London, UK. CIO-Course IBM - Rio e New York.

PEDRO HENRIQUE SANT'ANA RISSATO Aluno da Universidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Cursando Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; E-mail para contato: Pedro.rissato@hotmail.com

RITA CRISTINA FERNANDES MARENA Professora das Faculdades Associadas de Ariquemes – FAAR; Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Londrina - UEL; – Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR, através do Programa PROFIAP; E-mail para contato: ritacrismarena@gmail.com

ROSIMERE GOMES DE SÁ Administradora no Instituto Federal de Sergipe (IFS). Graduação em Administração pela Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE (2008). Especialização em Gestão de Pessoas pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER (2010). Especialização em Docência na Educação Profissional e Tecnológica – SENAI (2014). Grupo de pesquisa: Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão Pública IFS/SE. E-mail para contato: rosimere.sa@ifs.edu.br

SANDRA FERNANDES Contadora da Universidade Federal da Grande Dourados; Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Especialização Administração, área de concentração: Gestão Financeira; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados; E-mail para contato: sandrafernandes@ufgd.edu.br

SIMONE PORTELLA TEIXEIRA DE MELLO Professora associada na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pós-Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail para contato: sptmello@gmail.com

THAISA PASE MACHADO Administradora no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados; Graduação em Administração pela Universidade Federal da Grande Dourados; Especialização em Gestão Financeira pela Universidade Federal da Grande Dourados; Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail para contato: thaisapase@ufgd.edu.br

THEOPHILO ALVES DE SOUZA FILHO Professor da Universidade da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração e Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Graduação em Administração de Empresas pela Faculdade de

Ciências Contábeis e Administrativas Moraes Junior - RJ; Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina - USC; Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sócioambiental pela Universidade do Pará; Grupo de pesquisa: CEDSA – Centro de Estudos Interdisciplinar e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. E-mail para contato: theophilo@unir.br

THIAGO MAIA MACEDO NOGUEIRA Professor da Faculdade de Tecnologia de Alagoas e professor substituto do Instituto Federal de Educação de Marechal Deodoro/Alagoas; Graduação em Gastronomia; Especialização em Gestão em Gastronomia pela Castelli – Escola Superior de Hotelaria; Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP/Universidade Federal de Alagoas – UFAL; Grupo de pesquisa: Grupo de Pesquisa em Gestão de Políticas Públicas.

VALDENICE ARAÚJO SANTOS LIMA Administradora no Instituto Federal de Sergipe (IFS). Graduação em Tecnólogo em Administração de Pequenas e Médias Empresas pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR (2007). Graduação em Administração pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR (2010). Especialização em MBA executivo em Negócios pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR (2008). Grupo de pesquisa: Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão Pública IFS/SE. E-mail para contato: valdenice.lima@ifs.edu.br

WALDECY RODRIGUES Professor da Universidade Federal do Tocantins – UFT; Membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Economia da Universidade Federal do Tocantins – UFT; Graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GO; Mestrado em Economia pela Universidade de Brasília – UnB; Doutorado em Estudos do Desenvolvimento Comparado nas Américas pela Universidade de Brasília – UnB; Pós-Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília – UnB; Bolsista Produtividade em Pesquisa pela CNPq – Nível 2. E-mail para contato: waldecy@terra.com.br

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-93243-41-7



9 788593 243417