



ENSAIOS DE GESTÃO PÚBLICA

Daniel Arruda Coronel
Leander Luiz Klein
Organizadores

FACOS-UFSM



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Centro de Ciências Sociais e Humanas - CCSH

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas - PPGOP

Reitor

Paulo Afonso Burmann

Vice-reitor

Luciano Schuch

Diretor do CCSH

Mauri Leodir Löbler

Coordenador do PPGOP

Breno Augusto Diniz Pereira

FACOS-UFSM

Diretora Editorial

Ada Cristina Machado da Silveira

Editora Executiva

Sandra Depexe

Conselho Editorial

Ada Cristina Machado Silveira (UFSM)	Monica Marona (UDELAR)
Eduardo Andres Vizer (UBA)	Paulo Cesar Castro (UFRJ)
Eugenia Maria Mariano da Rocha Barichello (UFSM)	Sonia Rosa Tedeschi (UEL)
Flavi Ferreira Lisboa Filho (UFSM)	Suzana Bleil de Souza (UFRGS)
Gisela Cramer (UNAL)	Valdir José Morigi (UFRGS)
Maria Ivete Trevisan Fossá (UFSM)	Valentina Ayrolo (UNMDP)
Marina Poggi (UNQ)	Veneza Mayora Ronsini (UFSM)

Comitê Técnico

Profª. Dra. Sandra Depexe (UFSM)
Dda. Camila Hartmann (UFSM)
Ddo. Mauricio Fanfa (UFSM)
Mda. Alexandra Martins Vieira (UFSM)
Mdo. Jean Silveira Rossi (UFSM)
Mdo. João Vitor da Silva Bitencourt (UFSM)

ENSAIOS DE GESTÃO PÚBLICA

Daniel Arruda Coronel
Leander Luiz Klein
Organizadores

FACOS-UFSM
Santa Maria, RS
2021

ENSAIOS DE GESTÃO PÚBLICA

Organizadores

Daniel Arruda Coronel
Leander Luiz Klein

Autores

Alberto Souza Schmidt	Ivete Maria Klein Lunkes
Ana Paula Brum Zavarise	Jairo da Luz Oliveira
Ana Paula Flores Péres	Jeferson Lemes
Breno Augusto Diniz Pereira	João Pedro Pereira dos Santos
Bruna Righi Dotto	João Telmo de Oliveira Filho
Cândida Dutra Garcia Cougo da Costa	Jonas Carniel de Macedo
Carolina Schneider Bender	José Luiz de Moura Filho
Cássio Francisco Dornelles Lutz	Joice Gaspary Alves
Dalva Maria Righi Dotto	Jozene Noal de Oliveira
Daniel Arruda Coronel	Kalinca Léia Becker
David Lorenzi Junior	Larissa Iop Greco
Diego Brenner dos Reis	Leandro Nunes Gabbri
Diones de Vargas Dutra	Luciana Flores Battistella
Elisângela Carlosso Machado Mortari	Luis Carlos Zucatto
Eugênio de Oliveira Simonetto	Luis Moretto Neto
Fabiane Barbosa de Almeida Weizenmann	Marcelo Battesini
Fernanda Kieling Pedrazzi	Marcelo Matzenbacher Delanoy
Fernando do Nascimento Lock	Marcia Grohmann
Gabriel Borin Fioravante	Mariane Rodrigues Volz de Aguiar
Gabriela Manfio Pohia	Michele Barbosa de Almeida
Gabrielle Fagundes Postiglioni	Nelson Guilherme Machado Pinto
Gilberto Martins Santos	Sendi Chiapinotto Spiazzi
Giseli Wagner	Sheila Kocourek
Graziela dos Santos Salvi	Tiago Guterres de Freitas
Gustavo de Souza Carvalho	Verônica Laís Gräf
Yvelise Piccinin	

Revisão de texto

Eduarda Gonçalves Paz (Bolsista)
Melissa de Moraes (Bolsista)

Projeto gráfico e Diagramação

Larissa Silveira Mendes (Bolsista)

Supervisão gráfica

Gustavo de Souza Carvalho

E59 Ensaios de gestão pública [recurso eletrônico] / Daniel Arruda Coronel,
Leander Luiz Klein, organizadores. – Santa Maria, RS :
FACOS-UFSM, 2021.
1 e-book
ISBN: 978-65-5773-023-2
1. Administração pública 2. Gestão pública 3. Planejamento estratégico
4. Métodos qualitativos 5. Métodos quantitativos
I. Coronel, Daniel Arruda II. Klein, Leander Luiz
CDU 35
658.012.2

Ficha catalográfica elaborada por Alenir Goularte – CRB-10/990
Biblioteca Central da UFSM



Este trabalho está licenciado sob uma

Licença Creative Commons-Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional.
Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



SUMÁRIO

8 Apresentação

13 Prefácio

UNIDADE 1 – DIRETRIZES PARA A GESTÃO PÚBLICA

16 **Capítulo 1** - Evolução dos modelos de administração pública em busca de uma maior democratização

37 **Capítulo 2** - O Instituto Federal Farroupilha no processo de expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica

68 **Capítulo 3** - Análise SWOT na Editora UFSM: um estudo de caso

90 **Capítulo 4** - Controle e avaliação do planejamento estratégico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha

109 **Capítulo 5** - Prioridades da comunicação pública na gestão da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

- 124 **Capítulo 6** - Competências gerenciais: um estudo de caso com coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu* da UFSM
- 157 **Capítulo 7** - Despesas públicas com servidores no Brasil: um Estado menor ou melhor?
- 192 **Capítulo 8** - Diretrizes orientadoras para plano de gestão de bibliotecas de instituições de ensino superior: um estudo de campo na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)


UNIDADE 2 – ASPECTOS SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA

- 223 **Capítulo 1** - Ações extensionistas como dispositivos para o desenvolvimento regional e local
- 237 **Capítulo 2** - A integridade pública e a aplicação do programa de integridade na Universidade Federal do Pampa
- 259 **Capítulo 3** - Inclusão e acessibilidade na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM): a visão dos servidores com deficiência
- 287 **Capítulo 4** - Participação social na coleta seletiva solidária: estudo de caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)
- 318 **Capítulo 5** - O Benefício de Prestação Continuada (BPC): garantia de renda e assistência social para os idosos e pessoas com deficiência
- 342 **Capítulo 6** - Gestão pública do Programa Proinfância no Brasil: as ressignificações das obras inacabadas, segundo a pragmática peirciana

UNIDADE 3 – TEMAS TRANSVERSAIS NA GESTÃO PÚBLICA

- 358** **Capítulo 1** - Cursos de formação inicial e continuada e a inserção no mercado de trabalho: o caso da UFSM e das organizações militares de Santa Maria
- 383** **Capítulo 2** - Métodos de avaliação de políticas públicas para ciência, tecnologia e inovação: uma revisão sistemática de literatura do período de 1960 a 2018
- 404** **Capítulo 3** - Gestão pública e patrimônio cultural funerário: a memória de imigrantes italianos no Cemitério Ecumênico Jardim da Paz de Silveira Martins, RS
- 429** **Capítulo 4** - Do ócio ao negócio do turismo: a negação e a fuga do trabalho - notas para reflexão
- 449** **Capítulo 5** - Logística sustentável: percepção dos servidores de uma Instituição de Ensino Superior (IES)
- 465** **Capítulo 6** - GP APAR: paradoxos e possibilidades

PÓS-TEXTUAL

- 496** Posfácio
- 498** Sobre os organizadores
- 499** Sobre o livro
- 

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro *Ensaio de Gestão Pública*, elaborado em homenagem e alusão aos 10 anos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Este livro contém uma coleção de artigos que versam sobre práticas e experiências no contexto público, que visam à transformação da administração pública em um sistema mais moderno, transparente, eficiente e eficaz.

Este livro comemorativo está organizado em três seções, assim organizadas: a primeira delas compreende oito artigos sobre diretrizes para gestão pública; a segunda engloba aspectos sociais na gestão pública e possui seis artigos; por fim, a terceira envolve seis artigos que discorrem sobre temas transversais na gestão pública. Todos os capítulos foram escritos por professores pesquisadores e discentes do PPGOP.

O capítulo que abre o livro e a primeira seção é intitulado ‘Evolução dos modelos de administração pública em busca de uma maior democratização’, de autoria de Verônica Laís Gräf, Yvelise Piccinin, Gabrielle Fagundes Postiglioni e Breno Augusto Diniz Pereira. Este capítulo aborda a evolução histórica da administração pública e discute sobre a necessidade de maior democratização, além de apresentar as características da Nova Governança Pública.

O segundo capítulo é de autoria de João Pedro Pereira dos Santos e Nelson Guilherme Machado Pinto e se intitula ‘O Instituto Federal Farroupilha no processo de expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica’. Nele, os autores efetuam uma análise comparativa a respeito da eficiência dos nove *campi* do Instituto Federal Farroupilha (IFFar) no período compreendido entre 2010 e 2016.

O terceiro capítulo dessa seção é ‘Análise SWOT na Editora UFSM: um estudo de caso’ cujos autores são Gustavo de Souza Carvalho e Daniel Arruda Coronel. Neste trabalho, os autores demonstram como a Editora da Universidade Federal de Santa Maria pôde utilizar a análise SWOT

como ferramenta estratégica e, a partir dela, auxiliar os gestores nas tomadas de decisões quanto a controle de gastos, investimentos e avaliação de estratégias de prospecção e satisfação de clientes.

Os autores Diego Brenner dos Reis e Fernando do Nascimento Lock escreveram o trabalho ‘Controle e avaliação do planejamento estratégico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha’ apresentado no quarto capítulo. Nele, os autores expõem como o controle e a avaliação da execução do planejamento estratégico do Instituto Federal estudado auxiliam os gestores no processo decisório.

A obra intitulada ‘Prioridades da comunicação pública na gestão da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)’, de autoria de Sendi Chiapinotto Spiazzi, Luciana Flores Battistella, Carolina Schneider Bender e Jozene Noal de Oliveira, compõe o quinto capítulo. Na oportunidade, as autoras analisam os documentos que regem a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para identificar as prioridades de gestão da instituição diante de perspectivas da comunicação pública.

No sexto capítulo, os autores Larissa Iop Greco e Gilberto Martins Santos escrevem o trabalho intitulado ‘Competências gerenciais: um estudo de caso com coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu* da UFSM’, cujo objetivo é analisar as competências gerenciais necessárias para o cargo de coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu*.

O sétimo capítulo é ‘Despesas públicas com servidores no Brasil: um Estado menor ou melhor?’, de autoria de Marcelo Battesini e Jefferson Lemes. O trabalho deles consiste em uma problematização das escolhas administrativas para as despesas públicas com servidores no Brasil. Os autores sistematizam as principais fontes de informação disponíveis e contrastam o entendimento de eficiência no que se refere a gastar menos e gastar melhor.

O capítulo que fecha a primeira seção é escrito pelos autores Ivete Maria Klein Lunkes e Alberto Souza Schmidt e se intitula ‘Diretrizes orientadoras para plano de gestão de bibliotecas de instituições de ensino superior: um estudo de campo na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)’. No trabalho, eles se dedicam a propor diretrizes orientadoras para um plano de gestão de bibliotecas.

A abertura da segunda seção do livro se dá com o trabalho ‘Ações extensionistas como dispositivos para o desenvolvimento regional e local’

de Mariane Rodrigues Volz de Aguiar e Jairo da Luz Oliveira. Nele, os autores analisam como as atividades extensionistas do Instituto Federal Farroupilha vêm contribuindo para o desenvolvimento local e regional de uma determinada região do Estado do RS.

O segundo capítulo dessa seção é de autoria de Cândida Dutra Garcia Cougo da Costa e de João Telmo de Oliveira Filho, que escreveram 'A integridade pública e a aplicação do programa de integridade na Universidade Federal do Pampa'. Eles analisam o programa de integridade da instituição e verificam as ações que já foram cumpridas com base nos dados informados no painel de integridade pública criado pela Controladoria-Geral da União.

As autoras Giseli Wagner e Marcia Grohmann escreveram o terceiro capítulo da seção, intitulado 'Inclusão e acessibilidade na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM): a visão dos servidores com deficiência'. O objetivo desse estudo foi compreender como os servidores com deficiência percebem a acessibilidade na Universidade Federal de Santa Maria.

O quarto capítulo é 'Participação social na coleta seletiva solidária: estudo de caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)', de autoria de Tiago Guterres de Freitas e Sheila Kocourek, e trata da participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM.

O quinto capítulo da seção é das autoras Michele Barbosa de Almeida, Fabiane Barbosa de Almeida Weizenmann e Kalinca Léia Becker, que escreveram 'O Benefício de Prestação Continuada (BPC): garantia de renda e assistência social para os idosos e pessoas com deficiência'. Elas evidenciam a importância do BPC dentro da Política de Assistência Social e dos programas de transferência de renda por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental do histórico, da legislação e do processo de operacionalização do BPC.

Para fechar essa segunda seção do livro, é apresentado o capítulo 'Gestão pública do Programa Proinfância no Brasil: as ressignificações das obras inacabadas, segundo a pragmática peirciana', das autoras Ana Paula Flores Péres, Dalva Maria Righi Dotto, Elisângela Carlosso Machado Mortari e Bruna Righi Dotto. O objetivo delas no estudo é relacionar o processo de implantação das obras inacabadas do referido Programa com a abordagem pragmatista peirciana.

Na terceira seção, o capítulo inicial intitula-se ‘Cursos de formação inicial e continuada e a inserção no mercado de trabalho: o caso da UFSM e das organizações militares de Santa Maria’ dos autores Jonas Carniel de Macedo e Eugênio de Oliveira Simonetto. No estudo por eles realizado, foi verificada a inserção no mercado de trabalho dos egressos dos cursos de Formação Inicial e Continuada realizados mediante articulação entre a UFSM e as Organizações Militares de Santa Maria.

O segundo capítulo é de Luis Carlos Zucatto, Joice Gasparly Alves e Marcelo Matzenbacher Delanoy, cujo título é ‘Métodos de avaliação de políticas públicas para ciência, tecnologia e inovação: uma revisão sistemática de literatura do período de 1960 a 2018’. Nele, os autores se propõem a identificar os métodos utilizados para a avaliação de políticas públicas na área de Ciência, Tecnologia e Inovação em estudos publicados no período referido.

Fernanda Kieling Pedrazzi é autora do terceiro capítulo da seção denominado ‘Gestão pública e patrimônio cultural funerário: a memória de imigrantes italianos no Cemitério Ecumênico Jardim da Paz de Silveira Martins, RS’. Ela aproxima as áreas da gestão pública e do patrimônio cultural, considerando o que foi feito pela comunidade e pelo poder público local para garantir a preservação do espaço cemiterial na cidade estudada.

Luís Moretto Neto é autor do quarto capítulo intitulado ‘Do ócio ao negócio do turismo: a negação e a fuga do trabalho - notas para reflexão’ e discorre sobre aspectos que diferenciam o ócio do lazer e do turismo.

O quinto capítulo é ‘Logística sustentável: percepção dos servidores de uma Instituição de Ensino Superior (IES)’, de autoria de Ana Paula Brum Zavarise, Diones de Vargas Dutra, Graziela dos Santos Salvi, Leandro Nunes Gabbi e David Lorenzi Junior. Em seu trabalho, os autores têm como objetivo principal apresentar a percepção dos servidores de uma IES quanto ao conhecimento e a utilização de práticas da logística sustentável no seu dia a dia.

Para fechar a terceira seção do livro, é apresentado o trabalho ‘GP APAR: paradoxos e possibilidades’ de José Luiz de Moura Filho, Cássio Francisco Dornelles Lutz, Gabriel Borin Fioravante e Gabriela Manfio Pohia. Nele, os autores apresentam temas de interesse do Grupo de Pesquisa Autogoverno, Administração Participativa e Paradiplomacia – GP APAR.

A partir dessa apresentação sucinta dos capítulos e seções do livro, pode-se perceber que há uma generalidade de temas voltados à gestão pública. A expectativa é de que os trabalhos e as reflexões apresentadas no presente livro possam ser tomadas como exemplos e estímulos para experiências mais exitosas de gestão pública. Que possamos assim contribuir para um país mais consciente da importância da gestão pública nos seus diferentes contextos e que também possamos estimular os gestores e entes públicos a se tornarem mais propensos à inovação, ao empreendedorismo e à melhor maneira de prestar os serviços públicos à sociedade, sempre tendo em mente a ética e a justiça social.

Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel

Prof. Dr. Leander Luiz Klein

PREFÁCIO

[OU DE QUANDO DIZER É FAZER E ESCREVER É PENSAR]

Talvez o maior desafio que se impõe às instituições públicas nos dias atuais resida em pensar a administração e a governança pública desde uma perspectiva da universidade. Universidade essa que se assenta no tripé ensino, pesquisa e extensão. Dito isto, o presente livro busca pensar a gestão pública e sua governança a partir do tripé supra referido.

No que se refere ao ensino, o livro está claramente marcado por sua incidência social na medida em que busca pensar a própria formação dos gestores e administradores públicos, desafiando-os a pensar e materializar seu pensamento e pontos de vista através da escrita de teses e dissertações que, aqui, são base dos textos que compõem a presente publicação.

No âmbito da extensão e da pesquisa, outros aspectos que valorizam a presente obra residem no mérito que esta tem de prestar contas à sociedade do seu fazer e, este só tem sentido quando fortalece o papel desta instituição, que tem como mote preservar o passado da humanidade, mas também de mediar o presente e antecipar o futuro.

Esse movimento se faz presente no âmbito da pós-graduação a partir de objetos de pesquisa diversos, das reuniões dos grupos de pesquisa, mas também das reuniões entre orientandos e orientadores e as provocações teóricas e epistemológicas que lhe são impostas pela rotina acadêmica e a defesa de seus trabalhos diante de uma banca composta de professores especialistas os quais atestam e garantem a maturidade intelectual dos textos aqui reunidos.

Dito isto, tem-se também que o presente livro é o testemunho do processo de consolidação e dos dez anos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) e traz, em suas páginas, excertos da produção dos alunos vinculados a suas três linhas de pesquisa, a saber: a) Pessoas e Sociedade, a qual tem como foco estudar as formas de implementação das políticas públicas no âmbito da sociedade, sobretudo, com vistas a se pensar seu impacto e incidência social em diferentes

contextos e territórios; b) Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública, a qual tem como ponto nevrálgico avaliar e controlar as políticas públicas após a sua implementação com vistas a fornecer subsídios que permitam aperfeiçoar e redimensionar o alcance de suas ações no âmbito da gestão e administração públicas com vistas a que estas cumpram o seu papel; e, c) Inovação e Modernização de Sistemas e Processos Administrativos, a qual tem como pedra de toque a necessidade de se pensar em melhorias e na implementação de novos processos gerenciais a partir da incorporação de novas ferramentas e processos administrativos desenvolvidos em outros contextos e lugares, sobretudo com vistas a sua utilização enquanto elemento amplificador do alcance e da gestão pública e, também, com vistas a aproximar o gestor administrador do público alvo ao qual essas diferentes políticas se direcionam.

Ainda, percebe-se também, no decorrer da obra, o seu caráter interdisciplinar, o qual confere aos trabalhos e estudos que a compõem uma dimensão substantiva que escapa dos recortes tradicionais da ciência moderna e aventura-se por territórios outros, ou seja, deixando de lado o caráter meramente instrumental – comum à maioria dos trabalhos acadêmicos da área de Administração – e traz, para dentro da universidade e dos textos aqui reunidos, sua dimensão experiencial, pedagógica, dialética, filosófica, subjetiva, histórica etc. Aspectos que dão a estes textos um caráter profundamente ontológico com a possibilidade de, a partir destes, se pensar outras dimensões da realidade social, em especial, no que se refere à Administração e à Governança públicas.

Ademais, revigora-me perceber, a partir dos textos aqui reunidos, a importância de se colocar em destaque os valores democráticos e a de pensar as práticas de gestão a partir do fomento à participação social dos cidadãos nas mais diversas instâncias – dado o momento político de grandes incertezas em relação à democracia no Brasil. E talvez seja esse, ao meu ver, o grande mérito do livro intitulado *Ensaio de Gestão Pública*, organizado pelos professores Leander Luiz Klein e Daniel Arruda Coronel.

Porto Alegre, 2 de novembro de 2020.

Wrana Panizzi¹

1 Professora Titular e Ex-reitora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

UNIDADE

1

**DIRETRIZES
PARA A
GESTÃO
PÚBLICA**

EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM BUSCA DE UMA MAIOR DEMOCRATIZAÇÃO

Verônica Laís Gräf¹

Yvelise Piccinin²

Gabrielle Fagundes Postiglioni³

Breno Augusto Diniz Pereira⁴

1. INTRODUÇÃO

A administração pública pode ser conceituada como sendo um conjunto de conhecimentos e estratégias que tem por objetivo a realização de serviços públicos e o bem comum à sociedade (SALM; MENEGASSO, 2009). A principal demanda observada é a urgência na reorganização da estrutura do Estado para o desempenho do seu papel de mentor e executor de políticas nacionais mais efetivas. A relação entre Estado x Cidadão vem mudando ao longo do tempo. Isso significou, ao final do século XX no Brasil, que esse processo desencadeou ao menos três consequências centrais para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade: 1) enfraquecimento das estruturas corporativas; 2) estabilidade no que tange à competição política-eleitoral; e 3) experimentação de inovações institucionais em busca de instrumentalizar e aprofundar a democracia

1 Acadêmica do Curso de Graduação em Economia da UFSM.

2 Acadêmica do Curso de Graduação em Administração da UFSM.

3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFSM.

4 Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da UFSM.

brasileira, dentre as quais se incluem conselhos gestores, conferências, orçamento participativo, entre outros (VENTURA, 2016).

Observa-se que novos modelos de gestão da administração pública surgem acompanhando a modernização da sociedade, que impõe que as políticas públicas implementadas devam garantir maior legitimidade e eficácia nas ações. Com isso, impõe-se a inevitabilidade de profissionalização, prevalecendo a qualidade e a transparência na execução de suas ações. Além disso, é relevante salientar que, de acordo com Pereira (2015), os recursos econômicos e políticos do Brasil são escassos, e a superação destes empecilhos seria com o uso eficiente do Estado. Por conseguinte, o autor também expressa que a administração pública – agindo da mesma forma que o Estado – passa a ter valor estratégico se reduzir o que separa a demanda social.

Segundo Silva (2017), na história dos governos republicanos no Brasil, a Administração Pública evoluiu através dos seguintes modelos de gestão: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial. Inicialmente, a administração pública teve como estratégia a utilização da ordem burocrática para proporcionar recursos e o bem público (SALM; MENEGASSO, 2009). Diante de uma crise da administração burocrática, foi-se preciso instituir a administração pública gerencial (SILVA, 2017) ou *New Public Management (NPM)*.

Nesse contexto, a NPM tem como principais focos o controle de custos, a eficiência na capacidade orçamentária e a descentralização do poder gerencial (FERLIE et al., 2005). Não obstante, há uma grande discussão sobre a eficácia de incrementar a NPM nas políticas do Estado pois, de acordo com Denhardt e Denhardt (2003), ela enfrenta problemas de legitimidade – o que resulta na necessidade de novas soluções para a administração pública – e com isso, se desloca para outra lógica que se baseia no fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade e na formação de redes interorganizacionais. Esse novo paradigma é denominado de Nova Governança Pública ou *New Public Governance (NPG)* (FONTES-FILHO, 2014).

Os estudos teóricos que se dedicam a delinear a evolução da Administração Pública ao longo do tempo possibilitam o entendimento dessas mudanças e como se deu o surgimento de cada modelo de gestão. Nesse sentido, buscando revisar a teoria dos modelos de administração pública, este artigo tem como objetivo discutir a evolução histórica da

administração pública e a necessidade de maior democratização, além de apresentar as características da Nova Governança Pública.

O texto foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica sobre o surgimento e evolução da administração pública brasileira, facilitando a compreensão da origem dos modelos até a manifestação dos modelos de governança pública, partindo então para a apresentação dos modelos de *New Public Management*, *New Public Governance* e, por fim, apresenta as considerações e reflexões finais dos autores. O intuito é propor reflexões acerca desses temas e, a partir dessa proposta, contribuir com os estudos sobre a administração pública brasileira e com a construção teórica e prática de uma sociedade efetivamente democrática.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSIDADE DE MAIOR DEMOCRATIZAÇÃO

Ao longo das últimas décadas, baseado em diversos movimentos de reforma administrativa (privatizações, terceirizações, parcerias público-privadas, concessões, entre outras), o Estado vem reduzindo sua atuação como executor direto de serviços e assumindo o caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores, estando no centro das suas funções a capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento da sociedade (BEVIR, 2010; LEVI-FAUR, 2012). Mas isso não foi sempre assim nas sociedades modernas e democráticas. Numa ótica evolucionista, a análise a seguir reporta-se aos diversos movimentos de reformas administrativas que aconteceram nas administrações públicas, desde o século XIX de Wilson (1887), com sua ênfase na dicotomia entre política e administração, e na herança intelectual de Weber (2007), tendo sua ênfase na burocracia.

Ao longo do século XVIII, o Estado, que havia nascido absoluto, passou a ter uma atuação que o tornou restrito a um pequeno núcleo estratégico para dar conta da sua função básica de garantidor da ordem e segurança nacionais, modelo que se denominou de **Patrimonialismo**. Neste modelo de Administração Pública, prevalece o imaginário do privado absorvendo o público, em uma época de modelos de Estados não laicos, sendo em

verdade Estados Eclesiásticos, em que os representantes da monarquia eram figuras praticamente divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus, chancelando-se, nesses termos, máximas, tais como: *The King can no do wrong* (o Rei nunca erra, em inglês arcaico), ou, como restou célebre, a frase do Rei Sol, Luis XIV, *L'Etat c'est moi* (o Estado sou eu), deixando bem clara e praticamente inexistente, à época, distinção entre o público e o privado, tornando assim um modelo que acarreta corrupção e nepotismo.

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes. (FAORO, 1975, p. 84).

O aparelho do Estado atuava como extensão do poder da monarquia e os servidores públicos eram considerados nobres. Marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, o patrimônio público era confundido com os bens da realeza. Os cargos públicos eram concedidos ou comprados na ideia de recompensa ou troca de favores, fomentando a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a condução da administração pública por parte dos soberanos (MATTIA; ZAPPELLINI, 2014). Para Campelo (2010), o modelo Patrimonialista pode ser dividido em dois: 1) patrimonialismo político-administrativo e 2) patrimonialismo institucional ou institucionalizado.

O patrimonialismo político-administrativo refere-se a condutas de servidores e agentes públicos agindo na busca de interesses individuais, imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia. Já o patrimonialismo institucional ou institucionalizado é aquele que resta demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já

ultrapassou as práticas sorrateiras, “às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública” (CAMPELO, 2010, p. 303).

Dados os prejuízos da lógica patrimonialista e o avanço do capitalismo, tem início aquela que viria a ser conhecida como a **reforma burocrática**. Esse modelo de administração pública surge na época da sedimentação do modelo estatal conhecido por Estado Liberal, decorrente tal forma de fenômenos históricos como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, marcos caracterizadores do século XVIII e XIX, tendo como objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, que permeava as administrações precedentes, sobretudo aquelas baseadas no modelo dos Estados Absolutistas. Com isso, a partir do século XIX, as ideias weberianas de administração racional-legal passaram a ser adotadas como solução para a superação dos efeitos negativos do patrimonialismo, além de ter mais relação com o sistema capitalista de produção que avançava continuamente. Os pressupostos da burocracia estatal idealmente traziam diversas vantagens: a racionalidade expressa na busca de meios para atingir os fins; a precisão da descrição e análise dos cargos como aposta no conhecimento exato de cada responsabilidade; a distribuição do trabalho a partir de rotinas, realizadas metodicamente, que, conseqüentemente, tornar-se-iam previsíveis e acabariam por conduzir a confiabilidade entre as pessoas, evitando, assim, o atrito entre elas; e a rapidez dos processos decisórios, obtida pela tramitação de ordens e papéis e pela uniformidade, além do apoio em regulamentos que colaborariam para a redução de erros e custos (WEBER, 2007; SOUSA; VERONESE, 2016).

Para dar conta de sua tripla tarefa de gerar racionalização organizacional, estabelecer um caráter público, portanto, republicano e não patrimonial ao Estado, e determinar bases racionais-legais à dominação, Max Weber construiu, de forma típico-ideal, as características da administração burocrática. A administração pública burocrática pautou-se então na necessidade de escolha dos meios mais adequados para atingir melhores graus de eficiência, lançando mão de princípios como formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários e

previsibilidade, para garantir os resultados demandados pelo capitalismo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O processo democrático, nesta concepção, tem como tarefa programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade. Ou seja, dentro desse modelo a administração pública é concebida como o aparato do Estado, e a sociedade como um sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social destas, sendo suas ações estruturadas segundo o livre mercado. A lei seria o ponto de equilíbrio último, que referendaria as regras e regulamentos escritos, constituindo aplicações concretas de normas gerais e abstratas, fundadas no princípio da autoridade legal, legítima e racional, estabelecido por relações hierárquicas entre superiores e subordinados, nos cargos de direção e chefia, a fim de que os mandatos fossem cumpridos (SOUSA; VERONESE, 2016). A política, dessa forma, tem como função congregar e impor interesses sociais, em particular, mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos. No seio de tal teoria, a participação política fica restrita ao voto, cabendo aos cidadãos uma participação indireta através dos partidos políticos, com pouca participação e representação na construção das agendas políticas a serem criadas e implementadas.

Na segunda metade do século XX, frente ao intenso ritmo do sistema capitalista que assumiu as relações sociais e econômicas, tal movimento da administração pública se mostra limitado pela sua obediência cega às leis, ao determinismo e à linearidade que já não estavam mais de acordo com o novo ambiente que demandava mais agilidade e a garantia de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos. A reestruturação das burocracias governamentais não sustentou o sonho de um mundo mais comunitário e solidário entre os homens. O questionamento da jaula de ferro e de contextos de longo prazo legou um mundo esfacelado, cujas condições sociais são instáveis e fragmentárias, demandando dos sujeitos constante capacidade de se reinventarem a fim de atender às exigências da realidade, principalmente às de mercado (BEVIR, 2010).

Isso ocasionou movimentos de maior flexibilidade do Estado e estimulou a mudança do foco no processo para o foco nos resultados, dando os primeiros sinais daquela que seria conhecida como a reforma da gestão pública e que orientaria a transição do movimento de administração burocrática para a **administração pública gerencial** ou *New Public Management (NPM)*.

A NPM representa um conjunto de premissas e valores sobre como organizações públicas devem ser constituídas, organizadas, gerenciadas e, semelhante aos negócios privados, como devem funcionar (DIEFENBACH, 2009). Ao focar na eficiência, no controle e na gestão por resultados, a NPM adota uma perspectiva tecnocrática, tendo como base uma independência necessária entre a política e a gestão pública, revisitando assim a dicotomia política-Administração Pública (WIESEL; MODELL, 2014).

Para Ferlie et al. (2005), a NPM remete a um conjunto complexo e variado de transformações focadas no controle de custos, eficiência, na capacidade orçamentária e descentralização do poder gerencial, além da criação de mecanismos de mercado baseados em novas formas contratuais e mecanismos de prestação de contas. De forma geral, as teorias relacionadas à NPM estão baseadas em uma racionalidade econômica e em relações claras entre objetivos, ações e resultados, associadas a sistemas de incentivos baseados em recompensas e punições. Segundo dados da OCDE (2009), entre os anos de 2000 a 2007, foram arrecadados para os cofres públicos US\$ 487 bilhões provenientes da privatização de empresas. Países como Itália, Alemanha e França foram responsáveis por quase metade dessa receita. Atualmente países do leste europeu e da América Latina vêm se destacando nesta temática.

Todavia, de acordo com Denhardt e Denhardt (2003), a NPM enfrenta um problema de identidade, ou legitimidade. Particularmente na última década, o interesse por uma administração democrática emergiu como uma crítica ao modelo da NPM. Para os autores, a NPM e as teorias correlativas têm diversas limitações e enfrentam três problemas importantes. Primeiramente, o modelo baseia-se em uma visão limitada e restritiva da razão humana. As organizações, sob esta ótica, se preocupam com os meios mais eficientes para os fins politicamente dados. Denhardt e Denhardt (2003, p. 3) salientam que “as organizações públicas, já que estão envolvidas na expressão dos valores societários, devem conceder a seus membros uma parte do poder de tomar decisões”. Para os autores, os membros das organizações públicas “carregam uma responsabilidade especial de promover a democratização do processo político, além de atuarem com eficiência”. Em segundo lugar, o modelo baseia-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; pressupõe que “só existe uma maneira de se obter o verdadeiro conhecimento – mediante a aplicação rigorosa dos

métodos da ciência positiva às relações sociais e técnicas dentro das organizações” (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p. 5). E em terceiro lugar, os teóricos que trabalham dentro da moldura do modelo da NPM não conseguem conectar teoria e prática de modo próprio.

Assim, o desenvolvimento das técnicas e instrumentos de gestão tem se mostrado insuficiente frente a crescente complexidade dos problemas enfrentados pelo Estado moderno; ou seja, eficiência é fator necessário, mas, insuficiente. Outro fator importante a se destacar na NPM é a carência de participação social. Na NPM, a participação não está pautada no sentido de promover processos mais democráticos, mas se dá a partir de políticas públicas já definidas. Ou seja, os cidadãos somente são chamados a participar da implementação das políticas já elaboradas.

Um dos principais problemas disso resulta da incapacidade do Estado, com a aplicação da NPM e dos modelos de administração pública anteriores em resolver os problemas complexos e não solucionáveis pelas estruturas hierárquicas da administração pública. Problemas de migração de povos, por exemplo, com frequência, não podem ser solucionados pelas políticas de um único país, mas dependem da articulação de um conjunto de países, além de um aparato de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, tão como a parceria com organismos internacionais, como a ONU, e diversas organizações sociais locais, trabalhando em conjunto com vista a minimizar os impactos dos crescentes fluxos migratórios.

Este conjunto de novos problemas, denominado por Ferlie et al. (2011) como *wicked problems*, tem como característica não se limitarem a estruturas organizacionais ou áreas de política, envolvendo em sua solução ou direcionamento as atribuições de distintas organizações, públicas, privadas ou do terceiro setor. Para esses autores, os *wicked problems* se caracterizam por exigirem o envolvimento de amplo conjunto de indivíduos e organizações, pela inexistência de uma solução óbvia ou direta; pela ausência de convergência ou concordância entre os atores envolvidos no problema ou em sua solução; e pela exigência de se incluir as mudanças de comportamento como parte da solução.

Todo problema interage com outros problemas e, portanto, faz parte de um sistema de problemas inter-relacionados, um sistema de problemas. Eu escolhi chamar esse sistema de bagunça. A solução para uma bagunça raramente pode ser

obtida resolvendo independentemente cada um dos problemas dos quais é composta. Os esforços para lidar separadamente com aspectos da vida urbana, como transporte, saúde, crime e educação, parecem agravar a situação total. (ACKOFF, 1974, p. 21)

Os *wicked problems* são geralmente vistos como associados ao pluralismo social (múltiplos interesses e valores das partes interessadas), complexidade institucional (o contexto da cooperação interorganizacional) e incerteza científica (fragmentação e lacunas no conhecimento confiável). Autores como Dobuzinskis et al. (2007) e Head (2008) argumentam que, embora toda “solução” para lidar com um *wicked problem* esteja necessariamente aberta a mais interrogações e adaptação, isso não é ruim. Estruturas provenientes da Administração Pública nem sempre estão adequadas para auxiliar as autoridades públicas a entender a complexidade de abordagens sociais em andamento (como pobreza, violência, abuso infantil, por exemplo), fato que torna o Estado incapaz de estabelecer isoladamente políticas públicas e implementá-las com sucesso. Processos importantes de aprendizagem e avaliação emergem da experiência de gerenciamento adaptativo de trabalhar em vários níveis com uma variedade de agentes da sociedade.

Dessa forma, percebe-se que a Administração Pública necessita de novas soluções ou modelos para a ação estatal, retirando do Estado a exclusividade na atenção às demandas da sociedade. O avanço dessas abordagens vem sendo tratado pela vertente da governança pública, que, como uma de suas principais características, considera um estado plural, no qual vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e também pluralista, em que vários processos e atores influenciam o sistema de tomada de decisões das políticas públicas (OSBORNE, 2006).

Para Osborne (2006), a gestão pública contempla cada vez mais uma articulação interorganizacional, envolvendo amplo conjunto de atores que participam não apenas na execução das políticas públicas, mas também em sua identificação e concepção, o que remete à necessidade de uma visão sistêmica e processual em substituição a uma visão discreta e transacional. A Nova Governança Pública ou *New Public Governance* (NPG) muda a forma de articulação das relações institucionais entre setor público e sociedade, ampliando as redes entre organizações dentro e fora do governo para fornecer serviços públicos. A emergência de relações

não hierárquicas inibe os sistemas de comandos formais, demandando a construção de relações baseadas na confiança e contratos relacionais não formais, segundo expectativas e possibilidades das partes. O Estado torna-se, enfim, um organismo com ação plural, exigindo mudanças na sua forma de ação e na construção de metodologias a serem utilizadas para compreender tanto o papel do Estado nesse novo modelo quanto esse novo sistema de coordenação (HEAD; ALFORD, 2013).

Todavia, ressalta-se que tanto na perspectiva da NPG quanto da NPM ocorre à inclusão de agentes privados e do terceiro setor, mas as motivações e formas desse envolvimento são significativamente distintas. Na *New Public Governance* os vários atores participam do *policy-making* e do processo de implementação, sendo que o alinhamento social e a participação são considerados recursos fundamentais na materialização das políticas, inclusive com poderes para obstruir intervenções. Diferentemente, na NPM os agentes privados e da sociedade são incluídos diretamente no provimento dos serviços e políticas públicas, sem necessariamente participarem do diagnóstico do problema ou da concepção da solução. Os pesquisadores do NPM pouco trabalharam no sentido de propor uma corrente alternativa ao campo e, apesar de apresentar iniciativas inovadoras, tal movimento parece sugerir-se como uma adaptação às demandas mais gerais por equidade e participação. Observa-se que a NPM tem um foco economicista do Estado, buscando sua eficiência, modernização, transparência, todavia, deixando de lado o seu caráter de representatividade, democracia e legitimidade. Ou seja, enquanto a NPG busca integrar as partes, com as vantagens e dificuldades que isso acarreta; a NPM tende a produzir uma proliferação de atores e organizações distintas, cada qual especializada em sua própria tarefa (KLIJN, 2012).

Peters e Pierre (1998) analisam que, enquanto a NPM está relacionada a resultados, a NPG trata mais dos processos e estrutura. Ademais, em uma reflexão importante para o debate sobre as possibilidades de transposição das práticas, esses autores afirmam que a NPG é um processo associado a um ambiente político e cultural, podendo se configurar de distintas estruturas segundo os contextos nacionais. Já a NPM pretende certa neutralidade em relação ao contexto onde seria aplicada, um certo conjunto de princípios e proposições que poderiam ser aplicados em qualquer realidade sem problemas de adaptação. Em outras palavras, na NPM busca-se uma aplicação geral a todos os contextos e situações.

Tal mudança de visão pública para a importância da governança, segundo Bevir (2010), derivou em duas direções: uma governança neoliberal e uma governança democrática. A primeira mantém os pressupostos do modelo racional, mas vinculada ao NPM e com uma visão restrita da governança como um processo de monitoramento e controle das políticas propostas. Já a denominada governança democrática, assemelha-se mais a NPG e sustenta-se na adoção de teorias democráticas para tentar fazer com que a Administração Pública, como instrumento de um projeto democratizante, possa contribuir para sustentar a redefinição do papel do Estado frente aos interesses e ao desenvolvimento de uma sociedade multicêntrica, complexa e limitada por um contexto de instrumentalidade promovido pelo modelo racional.

A aplicação da governança democratizante, chamada por Bevir (2010) e denominada neste trabalho de NPG, aponta duas ideias que a permeiam: 1) a administração pública precisa ser entendida como um processo de administração da mudança em busca de valores sociais publicamente definidos e não apenas como administração governamental; e 2) se governo é diferente de empreendimento privado, a administração pública também é diferente da administração de organizações privadas.

Organizações públicas como parte da estrutura de uma administração pública têm seu interesse voltado à prestação de serviços ao público e não à produção de lucros. Têm metas mais difíceis de serem mensuradas, do que no setor privado e, por isso, necessitam de ampliar os seus mecanismos para a mensuração da eficiência que podem atingir, já que essa prestação de serviços e a avaliação da respectiva eficiência são voltadas ao interesse público. Por exemplo, em relação à meta a questão não é de mensuração de eficiência e sim de definição de qual meta será mensurada. A meta é a quantidade que se quer obter. Na NPG o resultado é a mudança que se quer obter e não só avalia eficiência, avalia-se impacto também.

Seus processos de tomada de decisão devem, assim, ser de perspectiva pluralística, conforme explicam Ham e Hill (1993). Ou seja, no ponto de partida de qualquer processo político, os atores não são iguais, mas são equivalentes. Para Osborne (2006), tomar decisões em processos de governança pública não é tão fácil quanto às vezes se supõe que seja. Ao contrário das instituições formais, a maioria das redes formadas para tomar decisões, ou outros tipos de estruturas que envolvem atores sociais na administração

pública, não possui regras de decisão claras. As normas implícitas são negociar consenso, mas essa negociação pode produzir decisões pelo menor valor comum, a menos que haja outras normas em vigor. Sem regras *ex ante* ou fortes normas informais, é provável que a governança não produza decisões, ou produza decisões de qualidade relativamente baixa.

Ainda, na NPG, o processo decisório além de pluralístico pode ter sua capacidade de ação das organizações pode ser influenciada por decisões tomadas em outros níveis de poder dentro da administração pública. Um processo pluralístico exige processos democráticos e, para isso, as organizações públicas do Estado devem ser permeadas pelo objetivo da responsabilidade ou valor público, tanto quanto devem corresponder aos anseios públicos. Essa compreensão faz com que os estudos sobre NPG recaiam não somente às questões empíricas associadas à gestão da mudança em sistemas complexos, mas também ao contexto social, político e ético mais amplo que envolve a administração pública (DENHARDT, 2004, p. 32).

3. CARACTERÍSTICAS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Revisitando a literatura sobre *New Public Governance*, observa-se uma confusão que talvez possa ser solucionada com a adjetivação do termo. Isso porque, quando se fala em governança num sentido geral de ser “associado à atividade de governar [...] no sentido de elemento procedimental de condução de assuntos governamentais” (MAYNTZ, 1998), pode-se então chamar de governança pública muitos modelos de gestão usados pelos governos; assim, a burocracia e a NPM seriam formas de governança do setor público. No entanto, como apontam os diversos autores do tema, o uso do termo governança pública passa a ser utilizado cada vez mais para identificar um estilo atual de governo (RHODES, 1996; PETERS; PIERRE, 1998; CEPIKU, 2006; BEVIR, 2010; PROCOPIUCK, 2013, entre outros), que se moveu da hierarquia e burocracia para os mercados e as redes (MATTIA, 2014).

Apesar de não se excluir vários princípios da Administração Burocrática e da NPM na implementação de políticas públicas e prestação de

serviços públicos, a governança pública tornou-se um regime próprio – a NPG. Isso significa que esta postula um estado plural, onde múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e um estado pluralista, onde vários sistemas e processos compreendem prestação de serviços públicos. A NPG é um produto e uma resposta à natureza cada vez mais complexa, plural e fragmentada da implementação de políticas públicas e prestação de serviços (OSBORNE, 2006).

A NPG é um conjunto de doutrinas e abordagens destinadas a promover o maior bem comum. Argumenta-se que é distinto do termo “Governança Pública”, que diz respeito aos estudos dedicados ao monitoramento e controle da implementação de políticas públicas. Governança, neste caso, a NPG, como um modelo particular de administração pública refere-se à manutenção da coordenação e coerência entre uma grande variedade de atores com diferentes finalidades e objetivos, como políticas, interesses corporativos, sociedade civil, organizações transnacionais e governos (PIERRE, 2000).

Na abordagem de NPG, os serviços públicos são prestados por múltiplos e interdependentes agências e contratos relacionais interorganizacionais que regem os processos para obter valor público. Alocação de recursos e tomada de decisão são negociadas entre atores que compartilham valores, significados e relacionamentos. Dessa maneira, as desigualdades de poder entre as partes interessadas são identificadas e resultados significativos de políticas e serviços são acordados. O paradigma do valor público permite a compreensão de interconexões, interdependências e interações entre questões complexas e através de múltiplas fronteiras, a partir de acordos entre as diversas partes interessadas (BENNINGTON; MOORE, 2011).

Em busca de orientar os princípios da NPG, além do governo e do mercado, outras organizações da sociedade têm o direito de participar da gestão de assuntos públicos e de decidir sobre a resolução de problemas públicos. Para Norris (2011), a posição mais crítica dos cidadãos, em função dos processos de democratização e em função das liberdades, fez surgir uma posição de contestação e uma demanda de transformações em todo setor público. Nesse sentido, a ampliação da desconfiança nas instituições políticas e da administração, uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os

problemas de coordenação e baixa informação seriam questões recorrentes nas democracias e que afetam diretamente o plano da gestão (PHARR; PUTNAM, 2000; HARDIN, 1999).

Filgueiras (2016) ressalta que o processo de democratização se dirige pela construção de mecanismos de governança, em que a sociedade não essencialmente democratiza a administração, mas no sentido de a administração colaborar para a democratização, em parceria com a constituição de novas capacidades sociais, conectando as políticas e ações de governo aos movimentos sociais, ao empoderamento da cidadania, ao ativismo e às formas de deliberação em que a razão pública importa. Assim, o conceito de governança sinergia com o processo de democratização, com novas formas de empoderamento da cidadania, as quais são dirigidas e orientadas pela constituição de mudanças na administração pública.

Ainda de acordo com Filgueiras (2016), a NPG ou como ele denominou de Governança Democrática exige mecanismos de participação e deliberação que possam alinhar o interesse público aos mecanismos de elaboração de propostas de políticas públicas e aos serviços prestados à sociedade pela administração pública. A participação política e os mecanismos de deliberação ampliam a legitimidade do processo de governança, servindo à constituição de uma percepção de maior equidade no processo decisório ante a contestação dos regimes representativos. Para Fung (2015), a inovação da democracia parte de um processo pragmático de criação de instituições participativas que tornam os processos decisórios menos permeáveis aos interesses de grandes grupos e interesses menos inclusivos da sociedade. A participação amplia a inclusão democrática, criando a percepção de maior justiça por parte da cidadania.

Por um longo tempo, o governo tem sido considerado como central na administração pública, na formulação de políticas e para a sua implementação. Na Nova Governança Pública, o papel do governo passou a ser de coordenar interesses sociais, construir plataformas de diálogo e integrar recursos públicos. Em outras palavras, os administradores e o público negociam e tentam chegar a um consenso. Os agentes que participam do processo de formulação e implementação das políticas públicas são divididos entre diferentes interesses, como órgãos públicos diversos, capitalistas, sindicatos, cidadãos, ONGs, entre outros. Cabe à administração pública inicialmente coordenar o processo, de

modo a garantir que princípios básicos como valor público, ética, coprodução e legitimidade das decisões sejam respeitados.

Ainda, a Nova Governança Pública (NPG) forma uma rede complexa. Diferente das estruturas de linha única da Administração Pública Burocrática, baseada na hierarquia, a Nova Governança Pública integra organizações sociais e indivíduos para formar uma concentração complexa de redes. Cada rede é regida por regras formais e informais. Esses membros têm capacidades e competências diferentes, mas cabe à administração pública garantir a sua representatividade e participação nos processos deliberativos.

No entender de Loiola e Moura (1996), ao romper os princípios básicos da burocracia, como hierarquia e unidade de comando, a estrutura em rede privilegia as relações de parceria, sem, no entanto, eliminar a competição e os conflitos. Assim, conforme já dizia Follet (1997), os conflitos podem beneficiar toda a performance da rede, quando: a) moderados níveis de conflitos não são considerados custos para os membros da rede; b) visões diferentes produzirem ideias de melhor qualidade; e c) uma agressiva situação não se torna irracional ou destrutiva. Essas implicações são significativas para as pesquisas em NPG. Logicamente para a administração pública compreender e administrar conflitos em redes é necessário, primeiro, a identificação dos fatores determinantes do conflito e suas origens, que podem ter papéis similares e com percepções individualizadas dos níveis de conflitos.

Destaca-se que a rede de governança é baseada na troca de recursos. De acordo com a NPG, na forma de rede, produtos e serviços públicos podem fornecer a seus membros recursos sociais abundantes para troca, inclusive moeda, informação e tecnologia. Segundo as regras formais ou informais, seus membros obtêm recursos, tendo lucro, e ainda são independentes de outros membros. A NPG introduz um mecanismo de partilha na gestão da administração pública, a fim de satisfazer as diferentes necessidades de assuntos de interesse dos cidadãos.

A NPG, também, assenta-se na confiança e estabilidade do contrato, já que manter a estabilidade entre o interior e exterior é necessário. A Nova Governança Pública conta com um contrato especial que depende de confiança de status e reputação dos membros. Em outras palavras, a NPG não é determinada por restrição, regras e sistemas específicos, mas em um tipo de confiança informal, o que torna a cooperação mais flexível e mutável.

Por fim, ressalta-se que a NPG valoriza o papel das organizações públicas sociais. A NPM presta atenção à saída e ao resultado do setor público, que diz respeito aos assuntos do serviço público como os clientes não cidadãos e enfatiza o papel do mercado na provisão de bens públicos e processo de serviço. No entanto, de acordo com a Nova Governança Pública, a essência do serviço público é atender os cidadãos e os interesses públicos perseguidos. Por isso, organizações públicas sociais fornecem bens e serviços públicos, não fazem lucros e solucionam problemas sociais através da forma de cooperação voluntária.

No Brasil, as concepções de governança e governabilidade ganharam destaque nos anos 90, período a partir do qual o país incorpora os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias e dá início à chamada reforma do Estado. Foi a partir dessa década que o Banco Mundial introduziu o conceito de “boa governança” como parte de seu critério de empréstimo para países em desenvolvimento. A governança referia-se às mudanças no setor público associadas com a NPM, teorias de mercado e privatização. Essas reformas liberais implicaram mudanças no setor público que passou a se preocupar com a eficiência do serviço público (BEVIR; RHODES, 2001).

Para Denhardt e Denhardt (2003), a mudança na administração pública deve ser caracterizada por servir aos cidadãos, contribuir para uma noção compartilhada de interesse público (compartilhamento de interesses e responsabilidades), valorizar a cidadania, valorizar as pessoas (não somente a produtividade) e agir democraticamente. Retomando as bases epistemológicas definidas por Denhardt e Denhardt (2003, p. 7), os autores salientam que o “ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado”. Nesse modelo, “o administrador tem o papel de fomentar a democracia enquanto coproduz o serviço público” (DENHARDT; DENHARDT, 2003) e seu foco está, portanto, no interesse público. Em conclusão, pode-se dizer que a Nova Governança Pública é um modo de administração que busca a governança pluralista, que incluiu o governo, o setor privado, organizações sem fins lucrativos e uma série de grupos sociais, consultados e negociados para se adaptar, de maneira democrática, à evolução dos assuntos sociais, cada vez mais complexos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo realizar uma análise teórica sobre a evolução histórica da administração pública e a necessidade de maior democratização; além de se atentar na caracterização da Nova Governança Pública ou *New Public Governance* (NPG).

No que diz respeito a evolução histórica, ressalta-se que analisar teoricamente a administração pública no decorrer dos séculos, além de nos permitir observar como atuaram os modelos no cumprimento de seus propósitos, permitiu entender os caminhos para a evolução de elementos que construíram a realidade pública atual. As atuações patrimonialista e burocrática cumpriram, em parte, sua missão de estruturação da administração, dadas as necessidades da época. Ainda assim, como nos mostrou este levantamento, foram insuficientes quanto à organização do Estado, à transparência e ao atendimento a outras necessidades políticas, econômicas e sociais.

A *New Public Management*, por outro lado, apesar de cumprir seu papel na busca por transparência e eficácia, deixou lacunas evidentes para que se conclua que não basta apenas um estado eficiente na técnica e na aplicação de ferramentas, precisamos ir além mesmo porque as mudanças no nível da administração pública devem acompanhar as mudanças e evoluções da sociedade, pois entende-se que também serão novos os desafios a serem enfrentados. Dessa necessidade, a *New Public Governance* apresenta uma gestão mais descentralizada, baseada em processo decisório em diferentes níveis do governo. No entanto, mesmo com essa busca por democratização das decisões e flexibilização da atuação do Estado, há uma barreira principalmente cultural a ser enfrentada.

Ao passo que as teorias nos mostram a manutenção dos modelos por uma constante melhoria, uma análise crítica da realidade da administração pública nos impõe muitas reflexões. Por exemplo, a participação dos grupos sociais, apesar de ser um avanço para uma maior participação social, ainda esbarra em aspectos como as diferentes necessidades sociais e mais, a insuficiência para atender as demandas daquela parcela da sociedade que não tem suas pautas defendidas, pois muitas vezes são invisíveis aos olhos do Estado e da própria sociedade. Além disso, a desinformação dos cidadãos sobre direitos e deveres nos limita a capacidade estratégica dessa participação e,

por isso, pode-se dizer que um Estado efetivamente democrático não requer apenas incentivo à participação social, mas principalmente a construção cultural de uma sociedade capaz de pensar de forma plural.

Ademais, mesmo após tantas reformas, a necessidade de profissionalização de agentes reguladores, de governantes, está cada vez mais latente. Não há mais espaço para uma administração pautada em agente políticos e suas características carismáticas, precisamos de pessoas qualificadas, de verdadeiros administradores públicos, que estejam abertos para nortear sua atuação nas pesquisas e estudos gerados por estudiosos da área. É importante entender que o desenvolvimento de uma administração pública eficiente não se faz somente em torno de políticas públicas e prestações de contas, nem está limitado a áreas como economia. Não podemos falar em desenvolvimento político como um fator isolado, mas entender que, por ser multidisciplinar, deve-se buscar desenvolver a sociedade como um todo, para que ela seja verdadeiramente atuante nesse processo.

Este trabalho buscou, como ponto central, contribuir para a melhor compreensão da evolução histórica da administração pública, bem como da importância de refletir sobre a necessidade de maior democratização. Além disso, buscou facilitar o entendimento da Nova Governança Pública ou *New Public Governance*, caracterizada como mecanismo de construção de uma administração pública mais democrática e cidadã. Espera-se, assim, enriquecer as discussões sobre o desenvolvimento e as transformações da área pública, ressaltando a relevância não somente para a atuação pública, política, mas também social. Como sugestão de estudos futuros, considera-se pertinente promover a discussão e análise da administração pública, partindo de sua construção ao longo dos anos para uma análise mais multidisciplinar, sob a perspectiva de outros campos de estudo como ciências sociais, sociologia, entre outros, a fim de explorar melhor outras visões acerca do tema. Isso pode possibilitar uma compreensão mais ampla de que a administração pública não se restringe apenas a uma visão única, discutida nos limites de Estado e esfera política. Trata-se, portanto, de uma construção conjunta, atingindo todos os níveis da sociedade, e essa perspectiva multidisciplinar pode nos levar a uma melhor compreensão dessa construção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58.
- ACKOFF, Russell L. **Redesenhando o futuro: Uma abordagem de sistema para problemas sociais.** 1974.
- BENINGTON, J.; MOORE, M. H. Public value in complex and changing times. *In: BENINGTON, J.; MOORE, M. H. Public value: Theory and practice.* [s. l.: s. n.], 2011. v. 1, p. 1-20.
- BEVIR, M. **Democratic Governance.** New Jersey: Princeton, 2010.
- BEVIR, M.; RHODES, R. **A decentered theory of governance:** rational choice, institutionalism, and interpretation. [s. l.: s. n.], 2001.
- CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2010.
- CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 3-26, 1986.
- CEPIKU, D. Public governance: research and operational implications of a literature review. *In: International Research Symposium on Public Management*, 10., 2006, [s. l.] **Anais [...].** [s. l.: s. n.], 2006.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: serving, not steering.** Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.
- DENHARDT, Robert. **Teoria Geral de Organizações Públicas.** Trad. Prof. Francisco G. Heidemann. Thompson/ Wadsworth, 2004.
- DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: the dark side of managerialistic “en lightenment”. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.
- DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy Studies in Canada: The State of the Art.** Toronto: IPAC; University of Toronto Press, 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder formação de patronato político brasileiro vol 2.** Alegre Editora Globo, 1975.
- FERLIE, E; LYNN JR, L. E.; POLLITT C. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Management.** New York: Oxford University Press, 2005.
- FILGUEIRAS, F. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, [s. l.], v. 16. n. 2, p. 192-202, 2016.
- FOLLET, M. P. **Profeta do gerenciamento.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- FONTES-FILHO, J. R. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD*, 19, 2014, Quito. **Anais [...].** Quito: CLAD, 2014. p. 1-16.

- FUNG, A. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 75, n. 4, p. 513-522, 2015.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. **Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino**, v. 2, 1993.
- HARDIN, R. (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- HEAD, B.; ALFORD, J. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. **Administration & Society**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 711-739, 2013. DOI 10.1177/0095399713481601.
- HEAD, B. W. Wicked problems in public policy. **Public policy**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.
- KLIJN, E. New public management and governance: A comparison. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 201-214.
- LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.
- LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**, v. 2, p. 53-68, 1996.
- MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. [s. l.]: ENAP, 1995.
- MATTIA, C. **A experiência da governança pública na elaboração dos Planos Estaduais de Cultura**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- MATTIA, Clenia De; ZAPPELLINI, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 12, n. 3, p. 573-589, 2014.
- MAYNTZ, R. **New challenges to governance theory**. Italy: European University Institute, 1998. (Jean Monnet Chair Papers, 50)
- NORRIS, P. **Democratic deficit: Critical citizens revisited**. New York: Cambridge University Press, 2011.
- OECD. **In search of results: Performance management practices**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance. **Public Management Review**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
- BRESSER, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.
- PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (Ed.). **Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries?** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

- PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.
- PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, [s. l.], n. 44, p. 652-667, 1996.
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, [s. l.], v. 11, n. 25, p. 83-104, 2009.
- SILVA, T. A. da. Conceitos E Evolução Da Administração Pública: O Desenvolvimento Do Papel Administrativo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 8., 2017, Universidade de Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.
- SOUSA, E. L. A.; VERONESE, L. G. Burocracia: a política da indiferença. **Rev. Polis Psique**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 87-108, jul. 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2016000200006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2020.
- VENTURA, T. Democracia e participação: Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.
- WEBER, M. **A Ética Protestante e O Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2007.
- WIESEL, F., MODELL, S. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. **Financial Accountability and Management**, vol. 30 n. 2, p. 175-205, 2014.
- WILSON, W. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

O INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA NO PROCESSO DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

*João Pedro Pereira dos Santos¹
Nelson Guilherme Machado Pinto²*

1. INTRODUÇÃO

Considerando o período compreendido entre 2007 e 2019, no tocante aos aspectos políticos, sociais e econômicos que o Governo Federal evidencia, percebe-se que temas voltados para programas de governo como políticas públicas de Estado estão tomando um rumo incerto. Entretanto, constata-se que as demandas pela efetividade de programas que visem melhorias para o país de forma mais ampla permanecem. Nesse caso, projetos mais claros e direcionados para políticas públicas de desenvolvimento da sociedade em termos de saúde, educação, segurança, distribuição de renda, por exemplo, ainda aparentam perder sua continuidade na forma de políticas de governo. Nessa perspectiva, Grateron (1999) comenta que serve como alimento para o vício da corrupção o crescimento da burocracia sem a prévia adaptação dos sistemas de controle, acompanhado de desordem

1 Administrador do Instituto Federal Farroupilha, mestre em Gestão de Organizações Públicas do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas (PPGOP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: joao.fames@hotmail.com.

2 Professor Adjunto do Departamento de Administração da UFSM, professor do PPGOP e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFSM e Doutor em Administração pela UFSM. E-mail: nelguimachado@hotmail.com.

administrativa, falta de transparência nas transações governamentais realizadas, incoerência das leis ou a falta delas, inexistência, obsolescência e inadequação dos sistemas de controle nos quais predominam o critério quantitativo sobre o qualitativo e legal da gestão. Para Marinho e Façanha (2001), é comum encontrar na literatura especializada de avaliação as referências às dimensões desejáveis de atendimento das organizações em efetividade, eficiência e eficácia. Cada vez mais é papel do Estado definir rumos sustentáveis em médio prazo e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Diante disso, a importância de confrontar a realidade atual em comparação com o período anterior à expansão física do Instituto Federal Farroupilha (IFFar) pode ser entendida como um procedimento de controle e acompanhamento das ações do governo, com vistas a dimensionar de que forma essa política pública educacional de interiorização do ensino desempenhou seu programa. Nesse caso, para Amorim, Diniz e Lima (2017), a sociedade disponibiliza os recursos ao Estado, mediante seus tributos arrecadados, para financiar bens e serviços para a sociedade. Segundo os autores, para que isso ocorra, seus gestores devem utilizar esses recursos de forma racional e que privilegie a eficiência e a avaliação de desempenho da gestão. Nesse caso específico, foi aprofundado o estudo com o intuito de que se possa identificar em quais aspectos cada campus do Instituto foi eficiente, com a utilização de indicadores de eficiência, contribuindo para o desenvolvimento de sua região. Além disso, a eficiência, um dos requisitos básicos para a produção de indicadores de gestão, segundo o Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001), é a medida que relaciona os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta, diante de padrões já estabelecidos. Da mesma forma, planejamento, planificação, programação, plano, política, polo e projeto são palavras afins, que traduzem a necessidade de organização do sistema econômico, objetivando o desenvolvimento. O projeto é o documento que visa, em última instância, produzir bens e/ou serviços. É o planejamento da unidade produtiva. Tem função determinada (BRITO, 2011).

Direcionando o assunto para políticas públicas voltadas para a educação, com a proposta de interiorização e cobrindo todo o território

nacional, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada em 1909 como instrumento de política pública para o atendimento das “classes desprovidas”, se apresenta hoje como um meio de qualificar profissionais para os diversos setores da economia brasileira, possibilitando pesquisas, desenvolvendo novos processos, serviços e produtos em colaboração com o setor produtivo. Diante dessa realidade, o presente trabalho abrange o IFFar. Esse instituto tem como característica ser uma organização multicampi, com sua atuação no estado do Rio Grande do Sul, com a reitoria localizada em Santa Maria e com suas unidades situadas em 11 cidades. Ademais, a organização conta com os Centros de Referência que mantêm parcerias com prefeituras, possuindo assim características específicas (IFFAR, 2017).

O IFFar está representado fisicamente nas mesorregiões³ Centro Ocidental, com três campi (Jaguari, Julio de Castilhos e São Vicente do Sul) e dois Centros de Referência (Candelária e Santiago); Noroeste, com cinco campi (Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Augusto e Frederico Westphalen) e dois Centros de Referência (Carazinho e Não-Me-Toque) e, por fim, na mesorregião Sudoeste, com três campi (Alegrete, São Borja e Uruguaiana) e três Centros de Referência (Rosário do Sul, São Gabriel e Quaraí). Essa distribuição física do IFFar no Rio Grande do Sul está de acordo com os dados obtidos da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do estado do Rio Grande do Sul. Ao se abordar a ampliação na oferta de vagas para o ensino técnico profissionalizante no interior do Rio Grande do Sul, entende-se que houve incremento em investimentos do Governo Federal na região em termos de despesas com pessoal, concursos públicos, máquinas, equipamentos, edificações, contratos com terceiros, dentre outros, para que se atendesse um público específico, nesse caso o aluno, e, por consequência, mobilizasse a região contemplada com a nova escola. A partir disso, a forma em que as regiões atendidas pela implantação do IFFar se modificaram economicamente, desde sua criação até o presente momento, pode ser utilizada como instrumento de estudo em seus índices de desenvolvimento por meio de análises de seus indicadores de eficiência. Além do

3 Mesorregiões são subdivisões dos estados brasileiros que congregam diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais.

mais, um estudo de viabilidade como instrumento de gestão estratégica se configura também como objeto de planejamento do gestor, em que, nas afirmações de Paludo e Procopiuck (2014), se fortalece uma nova cultura na administração pública: a do planejamento racional das ações a serem desenvolvidas, não se admitindo mais dispêndios de recursos públicos em algo que não se reverta em resultados capazes de solucionar eficientemente os problemas sociais. Registra-se, assim, a necessária verificação de se todo esse dispêndio orçamentário e financeiro na região foi realizado de forma eficiente e se foram percebidas as modificações positivas nas regiões onde foram implantadas essas unidades de ensino, de forma que o desempenho dessas unidades indique a compensação dos investimentos realizados e que possa oferecer subsídios para estabelecer objetivos futuros, como ampliação de novos cursos, por exemplo. Para tanto, a análise de desempenho das unidades será tratada como resultado das atividades propostas pelo IFFar, considerando os indicadores de eficiência de cada unidade em seu contexto histórico desde sua criação. Este capítulo propõe uma revisão bibliográfica sobre os conceitos que envolvem o desenvolvimento e suas bases teóricas, abordando em sequência seus aspectos econômico, humano, sustentável e regional, entre outros, além de desenvolver o referencial para análise de desempenho e indicadores de eficiência na pesquisa voltada à evolução histórica dos campi integrantes do IFFar, propiciando o direcionamento do estudo para a gestão pública de Instituições de Ensino Básico, Técnico e tecnológico (EBTT).

2. O DESENVOLVIMENTO E SUAS ABORDAGENS

Ao se referenciar o tema desenvolvimento como parte integrante da pesquisa, suas bases teóricas se fazem presentes como sustentação científica na ordenação do presente estudo, das quais são realizadas algumas distinções sobre a natureza do desenvolvimento. Para Todaro e Smith (2009), o desenvolvimento expande questões ligadas ao crescimento, principalmente relacionadas a economia tradicional e de política econômica. Nesse caso, os autores argumentam que a questão do desenvolvimento expande as

preocupações de alocação eficiente de recursos (economia tradicional) e das instituições que influenciam nesse processo de alocação (política econômica) para questões de qualidade de vida do ser humano além das suas capacidades com o objetivo de aumentar o nível de vida humana. Em acréscimo, para Evans (2012), não há como os teóricos e os formuladores de políticas públicas ignorarem o papel das estatais para o sucesso do desenvolvimento, e, nesse caso, a ideia do Estado desenvolvimentista posiciona instituições públicas sólidas e competentes no centro do processo, no entanto, a transformação da teoria em propostas concretas e a construção de instituições estatais eficientes “é tudo menos uma tarefa simples”. A distinção entre desenvolvimento e crescimento foi usada por Schumpeter na tentativa de se desvincular do pensamento neoclássico, segundo Bresser-Pereira (2006), ao indicar que o crescimento seria o mero aumento da renda *per capita* enquanto o desenvolvimento envolveria transformações de cunho social e político. Ao mesmo tempo, essa distinção só faria sentido a partir de uma perspectiva com uma suposta normalidade no aumento de renda sem profundas mudanças na sociedade. No entanto, as mudanças tecnológicas e de divisão de trabalho que ocorrem com o aumento de produtividade são acompanhadas pelas mudanças nas instituições, na cultura e nas estruturas básicas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2006). Num modelo schumpeteriano de “economia estacionária” em que não há desenvolvimento, mas sim um crescimento, a economia se organiza em um fluxo circular, numa espécie de sistema de equilíbrio geral, no qual há um ajuste entre oferta e demanda e também entre poupança e investimento, no qual o crescimento da economia acompanha o ritmo da acumulação de capital, com pequenas variações nos níveis de distribuição de renda (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016). Cabe, ainda, salientar o papel do Estado na construção das condições institucionais para a promoção das inovações, através da educação, da tecnologia e da regulação dos mercados, ainda que Schumpeter não tenha valorizado o Estado como agente de inovação ou financiador, deslocando essa responsabilidade para o empresário e o capitalista (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016). Dessa maneira, salienta-se a relação intrínseca e histórica na abordagem do tema desenvolvimento com o setor econômico de qualquer nação, caracterizando o assunto abordado.

Como fenômeno histórico, o **desenvolvimento econômico** ocorre nos países capitalistas, caracterizado pelo aumento sustentado da

produtividade ou renda por habitante juntamente com um processo de acúmulo de capital e progresso técnico. Falar de progresso técnico, segundo Furtado (1992), significa aumento de produtividade, e condições propícias a concentração dinâmica da renda e impulso à acumulação, vetor da difusão de novas técnicas, sendo que esse processo conhecido como desenvolvimento econômico foi descrito em modelos mentais por economistas clássicos que viam esse processo como um incremento do excedente social. Ainda que, uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente autossustentado no sistema capitalista, no qual o mercado incentiva o estoque de capital e conhecimentos técnicos (BRESSER-PEREIRA, 2006). Entretanto, para Feijó (2007), para o desenvolvimento ocorrer, são necessárias políticas públicas e ações privadas que possam alcançar um maior número de pessoas com os benefícios desse crescimento. A possibilidade de mensurar o quanto uma determinada região se desenvolve em comparação a outra é essencial para a busca de parâmetros que possam auxiliar na diminuição dessas desigualdades. Esse desenvolvimento pode ser caracterizado de forma muito abrangente, captando os mais variados aspectos da sociedade observados sob diferentes óticas como: econômico, social, humano, urbano e rural (PINTO; CORONEL, 2014).

O **desenvolvimento humano** como conceito, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi definido como um processo de ampliação de escolhas ou liberdades das pessoas para que elas tenham possibilidades de serem o que desejam ser. Sendo visto por uma perspectiva diferente do crescimento econômico, a abordagem do desenvolvimento humano busca olhar diretamente as pessoas, suas capacidades e oportunidades, considerando também os aspectos sociais, políticos e culturais (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Nesse sentido, a constatação de que somente o crescimento econômico não provocava, por si só, a evolução da qualidade de vida da população levou à busca de novos indicadores com a capacidade de refletir melhor as modificações na qualidade de vida (JANUZZI; GUIMARÃES, 2004). Os aspectos relativos à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico ficam claros já que o crescimento representa a visão estritamente econômica no desenvolvimento de um território e essa visão é caracterizada por ser inadequada, pois aspectos não econômicos e que não são mensuráveis em relação

direta com a renda também influenciam os aspectos de uma sociedade (SEN, 1988). Com a necessidade de que se estabelecesse indicadores mais representativos da realidade de uma região de forma setorizada e que pudessem suprir as deficiências pela utilização generalizada do Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita*, surge o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse índice foi idealizado e desenvolvido em trabalho conjunto dos economistas Mahbud ul Haq e Amartia Sen que, em 1990, no *Primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, ao apresentarem o conceito do IDH e sua medida, popularizaram a abordagem de desenvolvimento humano. No sentido de perceber o desenvolvimento humano como consequência de possibilidades de desenvolvimento econômico de determinada região, cabe também registrar a percepção de como esse desenvolvimento ocorre e quais suas consequências para o futuro de outras gerações na forma de incluir ações, visando o desenvolvimento de forma sustentável, abordado no próximo parágrafo.

Na medida que se utiliza dos recursos naturais muitas vezes maior que a sua capacidade de se regenerar, colocam em risco a sobrevivência de nações futuras. Consequentemente, após inúmeros desastres ambientais causados pela degradação em busca de desenvolvimento, é que países do mundo todo perceberam o esgotamento dos recursos naturais e passaram a repensar seus critérios de desenvolvimento (LUIZ et al., 2013). A respeito de **desenvolvimento sustentável**, seu termo é utilizado amplamente em discursos políticos e ambientais, o que permite sua apropriação em diferentes grupos sociais e suas diferentes posições sobre desenvolvimento (BARBOSA; DRACH; CORBELLA, 2014). Para Azevedo (2014), tendo como pressuposto o tripé da sustentabilidade que contempla as variáveis ambiental, social e econômica, percebe-se que estas, complementares e não excludentes, são preocupações mais usuais no acompanhamento das mudanças contemporâneas. Como algo instrumental, a sustentabilidade afeta a sociedade como qualquer outro conhecimento científico e que precisa ser aberto para o indivíduo e para a coletividade, em que a condição humana seja o fim em si mesma e não os interesses econômicos (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012).

Posteriormente, considerando os fracos resultados relacionados às preocupações ambientais a partir da Conferência de Estocolmo, foi criada

a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente Humano (WCED), presidida pela então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, em 1983, que culminou, em 1987, com a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, conhecido também como *Relatório de Brundtland* (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012). Esse relatório trouxe ao público o conceito de desenvolvimento sustentável no qual “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1987, p. 54). Segundo Feil e Schreiber (2017), o relatório foi desenvolvido centrado nas necessidades e interesses da humanidade com vistas na segurança do patrimônio global deixado para gerações futuras e nações mais pobres. Com essa percepção, ao se delimitar a região onde os campi do IFFar estão estabelecidos, seus aspectos voltados para ao desenvolvimento sustentável também merecem cuidado especial. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável também deve ser visto de forma integrada com o desenvolvimento regional. Pensar em **desenvolvimento regional** é também pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento, pelo qual sua compreensão conceitual facilita a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento das regiões (OLIVEIRA; LIMA, 2003). Adicionando-se o conceito de Lopes (1995), um plano desenvolvimentista necessita promover o desenvolvimento através da disponibilização de bens e serviços básicos com oportunidades em condições de acesso razoável para a população. Uma região forma uma identidade, com características semelhantes capaz de atrair unidades econômicas e organizar todo um território se relacionando com outras regiões, inclusive o exterior do país em que está incluída (SOUZA, 2009).

De forma geral, cabe neste estudo a diferenciação entre espaço e região que, para Souza (2009), é dada pela restrição de contiguidade, na qual a região é constituída por um território delimitado por uma fronteira e o espaço, nesse caso o econômico, ultrapassa esses limites políticos administrativos. Porém, segundo o raciocínio de Haddad (1993), num processo de desenvolvimento nacional há alguns setores que crescem mais rapidamente que outros, e os fatores responsáveis por essas diferenças de índices de crescimento setoriais em relação ao nacional são as variações

de produtividade, demandas e inovações tecnológicas, pelas quais uma determinada região não pode ser considerada uma extensão da economia nacional. Ao se referir à desigualdade regional, Pinto e Coronel (2014) argumentam que essa é uma realidade marcante nas regiões industrializadas, onde o polo industrial atrai renda e população para a região em função de seus efeitos propulsores, aumentando essa desigualdade a medida que a concentração industrial aumenta. Para Boiser (1996), o desenvolvimento regional pode ser um processo de mudança sustentada que tem como finalidade o progresso permanente da região e de todos que residem nela. No entanto, se o processo de globalização geoeconômica é expresso na competição transacional, a regionalização compreende o esforço crescente da sociedade local na sustentação de seu processo de desenvolvimento (XAVIER, 2012). Neste caso, a globalização fez com que se criassem as competições entre as regiões, na busca de obtenção de vantagens competitivas com a valorização dos recursos e a variação de suas produtividades (ROMER, 1994).

Ademais, os estudos empíricos que possam auxiliar no estudo da relação entre o desenvolvimento regional e seus efeitos em determinadas regiões se mostram, segundo Pinto e Coronel (2014), importantes para o planejamento de medidas balizadoras que visem futuras reformas. Destaca-se, nesse mesmo contexto, a necessidade das comunidades locais e regionais se organizarem com vistas ao desenvolvimento econômico, das quais devem se apresentar, segundo Souza (2009), os atores locais do desenvolvimento, sejam eles: universidades, centros de pesquisa, prefeituras, entre outros, que tenham o papel de estimular as inovações, reduzir custos de produção das empresas locais e cooperar nos acordos entre empresas e organizações. Em relação a isso, para Corbucci (2011), um dos traços que definem a categoria de desenvolvimento é a existência de um padrão socioeconômico e cultural mínimo comum. Por fim, depende da ativação social da população local, na sua capacidade de criar elementos políticos, institucionais e sociais capazes de desencadear o crescimento originalmente criado por forças externas (OLIVEIRA; LIMA, 2003). Com o intuito de interiorização da oferta de ensino técnico em todos os estados do Brasil, a Rede Federal de Ensino se apresenta, de certa forma, como um dos atores locais de desenvolvimento regional.

3. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

O desempenho pode ser medido pelo rendimento de algo ou alguém. No caso de uma organização, pode ser definido como o resultado do rendimento, analisando seus indicadores de forma mais global (MALHEIROS; ROCHA; RAMAL, 2014). A avaliação de desempenho está diretamente ligada às concepções e relações entre eficiência e eficácia com os recursos presentes e o que se busca como objetivo de uma organização, seja ela pública ou privada. Como forma de ratificar a importância do tópico abordado, para Pinto e Coronel (2017), é o desempenho que na verdade garante a sobrevivência e o sucesso de uma organização, processo ou atividade, estando ligado à execução e ao cumprimento de uma tarefa ou atividade. Tratando-se avaliação como mecanismo interno de coordenação, esta pressupõe uma comparação cujos resultados são antecedidos por procedimentos, normas e estratégias que possibilitam antever novos resultados e novas realizações, favorecendo o monitoramento e o planejamento (MARINHO; FAÇANHA, 2001). Assim, percebe-se a relação existente entre os termos que integram as condições para se avaliar o desempenho de uma organização e que, nesse contexto, levam aos indicadores de eficiência, abordados na sequência. Como metodologia utilizada para avaliação de desempenho de algo que possa ser mensurado, a eficiência é apontada como uma relação entre os custos e benefícios alcançados, é a razão entre o esforço e o resultado, entre as despesas e receitas. No caso de projetos sociais, os indicadores são parâmetros que servem para verificar em que medida seus objetivos foram alcançados, delimitando um período e uma localidade, em que a identificação do aspecto que varia de estado ou situação pode expressar um fenômeno (VALARELLI, 1999). Somando-se ao tema, para Pinto, Piovesan e Coronel (2016), ao se mensurar o desempenho das instituições, podem ser utilizados os tópicos de eficiência e eficácia, mesmo que divergentes no processo de avaliação de uma atividade, no entanto alinhados na gestão das organizações por sua estreita relação na busca de resultados desejados com o mínimo de insumos utilizados no processo. Conforme Jones e George (2012), as organizações tornam-se eficientes quando seus administradores minimizam o volume de recursos ou a quantidade de tempo para se produzir um dado volume de bens ou serviços. Ainda que

o conceito de eficiência esteja voltado para o setor privado, Farrel (1957) denota que as medidas de eficiência são definidas sob um pressuposto de que a função de produção eficiente é conhecida, ou seja, é comparando metodologicamente o desempenho observado com algum padrão postulado que se chega a esses indicadores.

A Análise Envolvória de Dados (Data Envelopment Analysis – DEA), uma metodologia de eficiência, baseia-se em uma programação linear, permitindo trabalhar com insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) em um modelo integrado para a determinação da eficiência de um processo. Esse método não paramétrico de análise é utilizado para mensurar e comparar a eficiência das Unidades Tomadoras de Decisão (Decision Making Unit – DMUs), tendo como base suas melhores práticas (LINS et al., 2007). A utilização do DEA pode ser efetuada no caso do IFFar no sentido de identificar como acontece a entrada (*inputs*) dos investimentos e ou despesas mais relevantes para a implantação de cada campus da instituição e obter, por meio de indicadores estatísticos, a evolução quantitativa inerente ao desenvolvimento socioeconômico regional como resultados (*outputs*). Essa metodologia foi aplicada na pesquisa em razão da percepção do quanto a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, especificamente o IFFar, evoluiu em termos quantitativos em relação ao tempo transcorrido, considerando também aspectos como localização, demanda atendida, região em que se estabeleceram os campi e despesas em capital e custeio para a manutenção destes, entre outros.

4. A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A Rede Federal de Ensino vivenciou a maior expansão física desde o início de sua história em 1909, quando o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou dezenove escolas de Aprendizes e Artífices que posteriormente deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets). Foi necessário quase um século (1909 a 2002) para a construção de 140 escolas técnicas no país (REDE FEDERAL, 2016). Entretanto, a partir de 2003, em atendimento ao plano de expansão da educação profissionalizante do

Ministério da Educação, houve a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica com a construção de 500 novas unidades de ensino profissional. Atualmente, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPECT) constitui-se pelas seguintes instituições (MEC, 2016):

- 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008;
- 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (RJ e MG);
- 25 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais;
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná;
- Colégio Pedro II.

Ademais, cabe registrar que a intenção do MEC (2016) foi de estabelecer a existência de uma unidade de ensino a cada 6 municípios brasileiros até 2018. Entretanto, houve uma desaceleração da expansão, em virtude, segundo afirma Krieser et al. (2017), da crise política em 2015 e a mudança de presidente em 2016 que comprometeram o Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), juntamente com o cumprimento do Plano Plurianual. Ainda, os novos gestores públicos estão revendo a autonomia dos Institutos Federais de exercerem papéis de instituições acreditadoras e certificadoras de competência profissional. A finalidade de interiorização do ensino fica clara na Lei nº 11.892/2008 que determina que os Institutos devem ofertar educação profissional e tecnologia em todos os níveis e modalidades, visando a atuação profissional nos diversos setores da economia, contemplando o desenvolvimento social, regional e local (BRASIL, 2008). A relação entre desenvolvimento e educação é identificada nas palavras de Corbucci (2011) que comenta que, para tornar a educação de qualidade factível a todos, deve-se reconhecê-la e tratá-la a partir de sua interface com fatores como: emprego, renda, saneamento básico, nutrição e segurança além de outras áreas de intervenção social. Na concepção de Pacheco (2010), para que esse desenvolvimento ocorra, há necessidade de diálogo próximo entre essas instituições com a realidade local e regional, buscando a compreensão do que existe de universal dessa relação, e é ainda na sedimentação do sentimento de pertencimento local que se torna possível a modificação

da submissão de entidades locais a uma global. Para Campos (2016), quando estudantes ficam em unidades do interior, reduzem a pressão da migração para as capitais em busca de estudo, o que favorece uma estratégia de desenvolvimento regional.

Ocorreram várias transformações na implantação da Educação Profissional e tecnológica no Brasil, desde sua intenção inicial para capacitar aqueles menos favorecidos até os momentos atuais com a evolução educacional, transformando-se numa importante estrutura de acesso às conquistas científicas e tecnológicas (KRIESER et al., 2017). Nessa perspectiva, algumas modificações institucionalizadas voltadas para o ensino técnico profissionalizante representaram a evolução de RFEPCT com o passar do tempo a partir de 1909 (MEC, 2016), dentre eles:

- 1909 – Criação de 19 Escolas de Aprendizes Artífices;
- 1937 – Assinada Lei nº 378/1937 que transforma as Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional de todos os ramos e graus;
- 1942 – Decreto nº 4.127 transforma os Liceus em Escolas Industriais e Técnicas para formação profissional em nível secundário;
- 1959 – Transformadas em Escolas Técnicas Federais, com *status* de autarquias com autonomia didática e de gestão;
- 1978 – A Lei nº 6.545 transforma três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET);
- 1997 – Decreto nº 2.208 regulamenta e cria o Plano de Expansão da Educação Profissional (Proep);
- 1999 – Retoma-se o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFET’S;
- 2008 – Criação dos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Considerando a evolução histórica e a transformação em termos de quantidade de unidades de ensino público e gratuito no Brasil, há necessidade de se considerar qual a consequência dessa interiorização da RFEPCT no que diz respeito ao desempenho de seus campi no desenvolvimento da região e no atendimento das expectativas dessa expansão.

5. DISCUSSÃO ACERCA DE RESULTADOS OBTIDOS E CRITÉRIOS PARA CRIAÇÃO DE NOVOS CAMPUS

Para a análise descritiva das eficiências encontradas em cada DMU, foi identificada a seguinte peculiaridade: o emprego de análise descritiva dos dados obtidos e das eficiências encontradas nos campi do IFFar somente ocorreu na totalidade da amostra da pesquisa a partir do ano de 2015. Percebe-se também que, somente, as sete primeiras DMU'S propiciaram uma análise mais abrangente em termos de evolução histórica, compreendendo o período de 2010 a 2016. Foram registrados os dados estatísticos descritivos entre as unidades de ensino em funcionamento desde 2010, considerando que as DMU'S Jaguari e Santo Ângelo surgiram após 2014.

Nesse contexto, considerando a evolução das eficiências de cada campus, foi elaborada a Tabela 1 com os respectivos resultados de cada campus no período em análise.

Tabela 1 – Resultados anuais das eficiências dos campi – período de 2010 a 2016

DMU/CAMPUS	Eficiência anual em %						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AL	31,51	31,51	31,51	31,51	15,37	14,33	7,66
JC	54,58	54,58	54,58	54,58	53,41	51,96	94,40
S AUG	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SVS	10,59	10,59	10,59	10,59	10,59	10,59	9,57
PB	55,29	55,29	55,29	55,29	48,76	42,09	30,91
SR	55,29	55,29	55,29	55,29	55,29	55,29	55,29
SB	98,14	91,28	98,14	98,14	98,14	98,14	98,14
JAG	0,00	0,00	0,00	0,00	92,85	92,85	92,85
S ANG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	89,50	94,91

Fonte: elaborado pelos autores.

Neste cenário, confirmou-se a eficiência máxima registrada no campus de Santo Augusto (*benchmark*) com 100% de eficiência. Constatou-se que o campus de São Borja se posicionou em 2º lugar nesse comparativo,

tendo uma média de eficiência acima de 97% e um desvio-padrão de 2,59% em relação a sua média apresentada.

Este resultado é consequente da eficiência de 91,28% no ano de 2011, contrastando com os outros anos do período, em que se registrou valores acima de 98% em seus indicadores. Esses resultados são apontados na Tabela 2 de forma mais objetiva.

Tabela 2 – Dados estatísticos comparados no período de 2010 a 2016

Dados estatísticos comparados em %					
Campus	Posição	Máximo	Mínimo	Média	Desvio-padrão
AL	6º	31,51	7,66	23,34	10,47
JC	3º	94,40	51,96	59,73	15,32
S AUG	1º	100,00	100,00	100,00	0,00
SVS	7º	10,59	9,57	10,45	0,39
PB	5º	55,29	30,91	48,99	9,43
SR	4º	55,29	55,29	55,29	0,00
SB	2º	98,14	91,28	97,16	2,59

Fonte: elaborado pelos autores.

Para o caso de Júlio de Castilhos, conforme a Tabela 2, notou-se que seu desvio-padrão de 15,32% fica evidente em função de sua eficiência em 2016 que passou para 94,4%, mostrando sua evolução em relação aos anos anteriores, até então, estabilizado em torno dos 54% em média para o período. Em relação ao 4º colocado, o campus de Santa Rosa se manteve em média de eficiência de 55,29% durante o período, não sendo registrada alguma evolução em seu histórico. O campus de Panambi, por sua vez, obteve a eficiência máxima de 55% nos anos de 2010 a 2013, no entanto seus indicadores apontaram queda a partir de 2014, como pode ser visto também na Tabela 1, resultando num desvio-padrão de 9% em sua eficiência. Ainda, quanto ao campus de Alegrete, desponta-se o desvio-padrão de 10,47%, resultante de sua significativa queda de eficiência a partir de 2014, representando no exercício de 2016 a mínima de 7,66%. Para o campus de São Vicente do Sul, sua eficiência se mostrou em média estabilizada em torno de 10,45%, ainda que considerada mínima em relação às outras unidades. Constatou-se importantes disparidades entre

os indicadores do *benchmark* e a unidade com a menor média de eficiência. Nesse aspecto, pode-se indicar que não houve, por parte da DMU⁴, uma melhora em seu desempenho durante o período pesquisado, tendo seu índice de eficiência diminuído no ano de 2016 (Tabela 1). Para que se desse a continuidade ao comparativo entre as unidades com a inclusão do campus de Jaguari, realizou-se o mesmo procedimento realizado anteriormente, porém para o período de 2014 a 2016.

Tabela 3 – Indicadores de eficiência com inclusão do campus de Jaguari

Eficiência para o período de 2014 a 2016 anual em %								
Campus	Ano			Colocação	Estatística Descritiva			
	2014	2015	2016		Máximo	Mínimo	Média	Desvio
AL	15,37	14,33	7,66	7º	15,37	7,66	12,45	4,18
JC	53,41	51,96	94,40	4º	94,40	51,96	66,59	24,09
S AUG	100,00	100,00	100,00	1º	100,00	100,00	100,00	0,00
SVS	10,59	10,59	9,57	8º	10,59	9,57	10,25	0,59
PB	48,76	42,09	30,91	6º	48,76	30,91	40,58	9,02
SR	55,29	55,29	55,29	5º	55,29	55,29	55,29	0,00
SB	98,14	98,14	98,14	2º	98,14	98,14	98,14	0,00
JAG	92,85	92,85	92,85	3º	92,85	92,85	92,85	0,00

Fonte: elaborado pelos autores.

Conforme a Tabela 3, notou-se que, com a inclusão do campus de Jaguari na organização como DMU efetivamente em atividade, houve o deslocamento das unidades já estabelecidas para a posição posterior. Nesse novo cenário, o campus de Jaguari se revelou como beneficiário nesse comparativo, pois, como foi comentado anteriormente, suas despesas estão vinculadas ao campus de São Vicente do Sul desde seu reconhecimento como campus avançado. Essa nova ordenação entre as DMU'S coloca novamente o campus de São Vicente do Sul na última posição. Cabe o registro de que as variáveis que correspondem à área construída e área territorial em hectares de Jaguari, registradas a partir do ano de 2014, estavam às expensas do campus São Vicente do Sul como unidade gestora, ou seja, despesas de custeio e capital do campus de Jaguari até

2013 foram executadas pela UG responsável. Em suma, o campus de Jaguari teve seu registro positivo em eficiência, dentre outros motivos, em função das atividades administrativas do campus de São Vicente do Sul. Finalmente, o registro de atividades do campus de Santo Ângelo no ano de 2015 possibilitou a comparação em todas as unidades possíveis para a amostra inicialmente programada. Diante disso, tabelou-se os resultados das eficiências para o período entre 2015 e 2016. Percebe-se que o campus de Santo Ângelo obtém uma representatividade em sua eficiência acima dos 80% já no primeiro ano de registro de atividades, além disso projetou um aumento em seu indicador no ano posterior, representando uma tendência de aumentar seu desempenho. A Tabela 4 apresenta os resultados desse comparativo, revelando o crescimento do IFFar como um todo.

Tabela 4 – Comparativo de eficiência para o período de 2015 e 2016

Eficiência para o período de 2015 a 2016 anual em %							
Campus	Ano		Colocação	Estatística Descritiva			
	2015	2016		Máximo	Mínimo	Média	Desvio
AL	14,33	7,66	8º	14,33	7,66	11,00	4,71
JC	51,96	94,40	5º	94,40	51,96	73,18	30,01
S AUG	100,00	100,00	1º	100,00	100,00	100,00	0,00
SVS	10,59	9,57	9º	10,59	9,57	10,08	0,72
PB	42,09	30,91	7º	42,09	30,91	36,50	7,90
SR	55,29	55,29	6º	55,29	55,29	55,29	0,00
SB	98,14	98,14	2º	98,14	98,14	98,14	0,00
JAG	92,85	92,85	3º	92,85	92,85	92,85	0,00
S ANG	89,50	94,91	4º	94,91	89,50	92,21	3,82

Fonte: elaborado pelos autores.

Com essa nova configuração, o IFFar, cabe o registro de que as atividades inerentes ao estabelecimento físico do campus de Santo Ângelo foram promovidas diante das atividades administrativas da reitoria da instituição, já se estabelecia em Santa Maria (RS), além disso já com *status* de campus, isto é, não estando vinculada ou subordinada a uma unidade

gestora. Percebe-se então, que em termos de quantidade a mesorregião Noroeste foi a que mais se beneficiou em unidades de ensino para a região, ao contrário da mesorregião sudoeste com apenas duas unidades. Por outro lado, pode-se inferir também que alguns resultados nas eficiências dos campi podem ter sido influenciados pelo distanciamento entre as unidades de ensino. Nesse sentido, as distâncias a serem atendidas para a criação das unidades deveriam seguir os critérios recomendados pela SETEC/MEC, conforme indica Gouveia (2016), que no caso seriam de pelo menos 50 quilômetros entre as unidades. A Tabela 5 representa de forma mais objetiva esse distanciamento entre as unidades de ensino.

Tabela 5 – Distância em quilômetros entre os campi do IFFar

Distância entre as unidades (km)									
Campus	AL	JC	S AUG	SVS	PB	SR	SB	JAG	S ANG
AL	0								
JC	323	0							
S AUG	395	188	0						
SVS	148	153	308	0					
PB	369	117	115	267	0				
SR	360	211	95	273	151	0			
SB	197	327	292	210	266	215	0		
JAG	176	178	284	29	258	248	185	0	
S ANG	330	158	105	243	97	56	190	219	0

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do Google®.

Para os campi que compõem a mesorregião Noroeste, com Santo Augusto, Panambi Santa Rosa e Santo Ângelo, identifica-se o distanciamento máximo de 151 quilômetros entre Santa Rosa e Panambi, porém, entre Santa Rosa e Santo Ângelo, uma distância de 56 km separa essas unidades. Em relação à mesorregião Centro-oeste, destaca-se a menor distância entre as unidades pesquisadas. Trata-se de somente 29 quilômetros entre o campus de São Vicente do Sul e o de Jaguari.

Diante dessa circunstância, pode-se entender que parte dos resultados mínimos em eficiência, obtidos por São Vicente do Sul, pode ser atribuída

à evolução do campus de Jaguari, de onde havia uma demanda de alunos para o campus de São Vicente do Sul, quando Jaguari ainda era um núcleo agrícola (IFFAR, 2010). Em consequência, entende-se que, nesse caso, houve uma queda no potencial de demandas para São Vicente do Sul.

Essa característica é corroborada por Gouveia (2016), ao afirmar que um diálogo entre as regiões poderia resolver problemas inerentes à permanência dos educandos na região, porém não pode resolver questões estruturais de um modelo de desenvolvimento de um país com aspecto dependente.

Não obstante, algumas características, porém, no que diz respeito à disponibilidade de cursos ofertados entre as duas unidades, demandaram a atenção. Tanto São Vicente do Sul quanto Jaguari ofertaram cursos técnicos em comum, por exemplo: Técnico em Agricultura; em Agroindústria; Informática e Técnico em Vendas, segundo dados obtidos pelo SISTEC/MEC. Nesse contexto, cogita-se que houve uma espécie de concorrência interna por alunos de uma mesma instituição, porém em unidades distanciadas em apenas 29 quilômetros.

Por outro lado, outras características mais positivas também ficaram evidentes para os campi de São Borja e Santo Augusto que podem significar a atenção dada para o atendimento de alguns critérios para a expansão da Rede Federal. A disponibilidade de cursos em São Borja como Técnico em Hospedagem, Técnico em Eventos; Cozinha; Hospedagem e Guia de Turismo (SISTEC, 2018), e Santo Augusto com Gestão em Agronegócios; Computação e Ciências Biológicas; foram exemplos de cursos, planejados em busca de atendimento aos potenciais da cidade e de se aproximar dos arranjos produtivos locais e da região. Sobre essa tratativa e em consonância com os dados SISTEC, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou os critérios utilizados e avaliados na criação dos Institutos Federais a partir da primeira fase de expansão.

Quadro 1 – Critérios recomendados para cada fase da expansão da Rede Federal

Fases da Expansão	Critérios para Expansão
1ª fase (2003-2010)	Proximidade da escola aos arranjos produtivos instalados em níveis local e regional.
	Importância do município para a microrregião da qual faz parte.
	Valores assumidos pelos indicadores educacionais e de desenvolvimento socioeconômico.
	Existência de potenciais parcerias para a implantação da futura unidade.
	Atender pelo menos a uma das três seguintes diretrizes: e.1) estar localizada em uma Unidade da Federação que ainda não possui instituições federais de educação profissional e tecnológica instaladas em seu território; e.2) estar localizada em alguma das regiões mais distantes dos principais centros de formação de mão de obra especializada; e.3) nos casos em que o município selecionado pertencer a uma região metropolitana, a escola deverá estar situada nas áreas de periferia.
2ª fase (2011-2012)	Distribuição equilibrada das novas unidades (distância mínima de 50km entre os novos campi).
	Cobertura do maior número possível de mesorregiões.
	Sintonia com os arranjos produtivos locais.
	Aproveitamento de infraestrutura física existente.
3ª fase (2013-2014)	Identificação de potenciais parcerias.
	População dos estados em relação à população total do Brasil.
	Presença das redes federal e estadual de educação profissional e tecnológica nos estados (esta última, apoiada pelo Programa Brasil Profissionalizado).
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada estado.
	Jovens de 15 a 24 anos cursando os últimos anos do ensino fundamental (6º ao 9º ano) em relação à população jovem do estado.
Número de mesorregiões e municípios presentes em cada unidade da Federação.	

Fonte: Tribunal de Contas da União (2012).

Os critérios apresentados no Quadro 1 direcionaram em grande parte a distribuição das unidades de ensino pelo interior do Brasil, em especial no Rio Grande do Sul. Levando-se em conta a busca pelo atendimento desses critérios, se possibilitou um arranjo mais qualitativo na definição da localidade mais satisfatória para a implantação de um campus. Contudo,

é notável o não atendimento do critério de distribuição equilibrada entre as novas unidades no caso de Jaguari, ainda que se tivesse já uma infraestrutura pronta, como unidade descentralizada e voltada para as pesquisas na área das ciências rurais. Da mesma maneira, o distanciamento entre as unidades de Santo Ângelo e Santa Rosa superam em seis quilômetros o mínimo recomendado para a criação de nova unidade, o que pode ter repercussão posteriormente. Por outro lado, não houve coincidência de cursos entre as unidades, o que pode ser um ponto atenuante para essa possível desvantagem. Diante do exposto, entende-se que, para o atendimento dos critérios para a expansão da Rede Federal, houve a necessidade de planejamento em termos de viabilidade para a criação de novas unidades ou novos cursos para o IFFar, ainda que houvesse pressupostos políticos que permeassem a designação dos municípios contemplados. Nessa perspectiva, Matias-Pereira (2012) afirma que o processo de planejamento resulta em planos, programas ou projetos na decisão de investir recursos e esforços em uma iniciativa, e está implícita em determinadas áreas, região ou país. O processo de democratização trouxe maior conscientização dos cidadãos em relação aos seus direitos e estes reclamam por ação governamental para manter o equilíbrio das contas públicas. Essa consciência fortalece uma nova cultura da administração pública: a do planejamento racional (PALUDO; PROCOPIUK, 2014). Em vista disso, um estudo de viabilidade, dado como instrumento documentado capaz de subsidiar gestores na tomada de decisão, torna-se um importante veículo de direcionamento de uma organização para a obtenção de um resultado esperado. Acrescenta-se ainda que a gestão estratégica vem se construindo como mecanismo contemporâneo, contribuindo para a alavancagem das organizações públicas com seu posicionamento no mercado de produtos e serviços (KANAANE; FILHO; FERREIRA, 2010). Outro ponto característico diz respeito ao potencial de capacidade de ocupação dos campi, nesse contexto pode-se fazer um comparativo, considerando os totais de alunos presenciais registrados nas unidades. Em razão da não obtenção de dados inerentes à capacidade de ocupação física dessas unidades, utilizou-se os dados do SISTEC/MEC de registros na modalidade presencial. Conseqüentemente, elaborou-se a Tabela 6, pela qual se apresenta os resultados da evolução histórica do quantitativo de alunos presenciais. Arbitrou-se, para isso, a hipótese do maior número de registros presenciais nas unidades como a capacidade de ocupação de 100%.

Tabela 6 – Registro de totais de alunos na modalidade presencial de 2010 a 2016

Total de alunos na modalidade presencial por ano									
	AL	JC	S AUG	SVS	PB	SR	SB	JAG	S ANG
Exercício									
2010	937	735	756	1.222	179	394	227		
2011	1.470	977	870	1.969	457	494	484		
2012	1.308	509	569	1.341	433	434	597		
2013	1.283	811	635	1.301	477	459	757		
2014	1.567	1.033	690	1.557	627	617	867	274	
2015	887	684	560	1.021	400	515	603	152	173
2016	728	705	604	1.143	515	743	656	305	329

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de dados obtidos pelo SISTEC/MEC.

Na Tabela 6, estão registrados os alunos matriculados em cursos presenciais dos tipos: técnico; bacharelado; especialização; licenciatura e tecnologia, sendo descartados, para esse quantitativo, os cursos de Formação Inicial e Continuada, Certific e Mulheres Mil, cursos de curta duração. Por conseguinte, elaborou-se a Tabela 7, que registra os percentuais em relação ao total de alunos matriculados em cada campus.

Tabela 7 – Relação percentual entre alunos presenciais e total de alunos por exercício

RELAÇÃO: Alunos presenciais /Total de alunos por ano (%)									
	AL	JC	S AUG	SVS	PB	SR	SB	JAG	S ANG
Exercício									
2010	54,45	100,00	86,30	91,54	100,00	100,00	100,00		
2011	51,01	80,15	87,61	91,75	89,43	84,59	45,40		
2012	43,70	66,02	77,63	70,14	59,23	63,82	41,06		
2013	60,09	71,90	71,27	69,91	57,47	58,17	44,09		
2014	63,34	75,90	71,65	77,77	64,71	57,24	46,24	35,91	
2015	74,10	99,71	66,67	85,65	56,10	50,94	66,93	32,76	100,00
2016	78,79	100,00	97,26	95,17	83,33	72,91	91,88	71,26	100,00

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de dados obtidos pelo SISTEC/MEC.

Em relação à Tabela 7, pode-se inferir que, de maneira geral, houve um aumento no quantitativo de alunos presenciais durante o período pesquisado para todas as unidades a partir do ano de 2013. Também, nesse sentido, há a percepção de uma consequente diminuição na oferta de cursos à distância, havendo um direcionamento para priorização dos cursos presenciais.

Destacam-se no último ano do período analisado os campi de Júlio de Castilhos; Santo Augusto; São Vicente do Sul e São Borja, com seus percentuais de mais de 90% de alunos matriculados na modalidade presencial. Somando-se a isso, destaca-se um aumento significativo nos percentuais de Jaguarí e Santa Rosa, caracterizando a tendência de aumento das matrículas na modalidade presencial em contraponto a modalidade à distância. Por esses resultados, entende-se como relevante o tratamento dado aos cursos presenciais, visto que são neles em que se justifica o dispêndio ocorrido em termos de custeio e capital, como obras equipamentos e construções, além do montante em despesas de pessoal.

Embora não tratados na presente pesquisa, o problema da evasão nos Institutos Federais afeta o equilíbrio dessas instituições em todas as modalidades seja do ensino básico ou superior, de acordo com o TCU (2012). Essa disponibilidade de informações mais expressivas sobre os indicadores de evasão do IFFAR ficou deficitária em função de não haver informações completas em cursos que já estariam concluídos, porém algumas matrículas estavam apresentando características de alunos “em curso”. Segundo o Relatório de auditoria do TCU (2012), diante dos relatórios obtidos pela SETEC, muitos alunos encontram-se na categoria “em curso”, o que afeta a avaliação sobre a evasão, e para esses eventos é importante observar indicadores de atrasos ou retenção nos cursos, entendendo que esses são os casos mais propensos a não conclusão dos cursos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais resultados obtidos na presente pesquisa caracterizaram a formação do próprio IFFar, bem como sua expansão e suas consequências no tocante à tempestividade de seu desenvolvimento. Cabe, nesse

momento, algumas considerações diante das expressivas distâncias entre as unidades mais eficientes e as menos eficientes.

Duas unidades de ensino obtiveram destaque significativamente positivo em seus resultados de eficiência: Santo Augusto, que manteve sua média em eficiência de 100% para todo o período pesquisado, considerado, então, como referência para as demais unidades (*benchmark*), e São Borja, que, em seu período analisado, preservou suas eficiências acima de 90%, alcançando uma média de 97,16% de 2010 a 2016. Desses resultados, algumas particularidades identificadas empiricamente foram relevantes para justificá-los.

A forma de criação do IFFar, com a integração de dois CEFET'S, mais a absorção da então UNED Santo Augusto de Bento Gonçalves, propiciou a inclusão desses dois campi com suas estruturas prontas, no caso de Santo Augusto e, em andamento, no caso de São Borja enquanto UNED de Alegrete. Além disso, o campus de Santo Augusto, como referência, já se derivou para o IFFar com pelo menos oito cursos em andamento, ou seja, reconhecidamente estabilizado como unidade de ensino anterior à criação dos Institutos Federais. No caso de São Borja, seus cursos já estavam pré-definidos em momento anterior, como UNED de Alegrete, ou seja, a história anterior à criação do campus relata o anseio da comunidade pela unidade de ensino na cidade. Ao se confrontar os resultados de eficiências obtidos nas unidades de ensino, pôde-se distinguir três características dentro do mesmo Instituto: as eficiências entre unidades criadas a partir de 2008, ano de criação do Instituto; as unidades existentes anteriores a criação do Instituto, como as UNED'S; e, ainda, as unidades que eram reconhecidas como autarquias autônomas, como CEFET'S. Estas, de certa forma, eram responsáveis pela concretização do IFFar em sua expansão e posteriormente passaram a ser unidade de uma organização maior, subordinada a uma reitoria. De forma geral, em razão das variáveis utilizadas para a presente pesquisa, observou-se duas situações: a vantagem que as unidades novas obtiveram, ainda que subjetiva de não ter a totalidade dos registros de despesas como unidade gestora, e a desvantagem que as unidades centrais tiveram com esse mesmo registro. Os registros acadêmicos também podem ter influenciado nas eficiências dos campi, compiladas no presente trabalho, visto que seus dados são contínuos e resultantes de atualizações realizadas por cada campi.

Todavia, diante de algumas limitações para a obtenção de dados inerentes ao desenvolvimento da região desde a criação do Instituto até o presente ano, reduziu-se seu espectro de pesquisa para o período de 2010 a 2016. Não obstante, ainda que o IFFar tenha sido criado em 2008, suas adaptações, frente à integração de três unidades de ensino distintamente formadas com pessoas e culturas diferentes, ainda repercutem em busca de uma homogeneidade institucional. Nota-se, nesse caso, que fazem parte dessa organização o campus de Frederico Westphalen e o campus avançado de Uruguaiana, que não foram incluídos na avaliação de desempenho em razão de suas características atuais.

Além disso, por se tratar de uma pesquisa de teor quantitativo, não se ocupou especificamente das influências externas que determinaram a criação das unidades de ensino em determinadas regiões na instituição estudada. As avaliações trataram apenas de dados obtidos por documentos e informações disponíveis ao público em geral e determinadas ações de pesquisas obtidas pelos servidores responsáveis pelas consultas nos sistemas de governo.

As limitações da presente pesquisa se deram na forma de indisponibilidade de determinados dados atualizados, tanto nos sistemas institucionais, no caso do SISTEC, ou ainda pelo próprio sistema de patrimônio da instituição que ainda não correspondem com a realidade. Além disso, as peculiaridades referentes aos campi de Frederico Westphalen e de Uruguaiana também limitaram a pesquisa, sendo excluídas do total das onze unidades de ensino preliminarmente pesquisadas. Cabe também observar a limitação para análise temporal, considerando o curto período de vida dos Institutos Federais que completam dez anos de criação em 28 de dezembro de 2018. O IFFar ainda se encontra em fase de estabilização junto à comunidade onde seus campi se estabeleceram.

Diante do exposto, entende-se como relevante a priorização na manutenção das atividades dos campi em sua plenitude, justificando suas despesas em custeio e capital, com vistas à participação presencial da comunidade acadêmica como um todo, com alunos, professores e técnicos administrativos em educação.

Para que o equilíbrio entre as unidades ocorra, entende-se a necessidade de um trabalho conjunto entre as unidades coordenadas por seus gestores, juntamente com a reitoria, no sentido de aumentar a população

discente e buscar meios de mantê-la durante seu período escolar. Nisso, o presente trabalho representa um instrumento auxiliar para um possível estudo de viabilidade para a preservação de um curso em andamento, para criação de um novo curso, ou até mesmo para a implantação de uma nova unidade. Nessa perspectiva, a presente pesquisa se fez importante para que seja possível obter condições de preparar grupos de trabalho no intuito de buscar elementos que possam dar subsídios para o equilíbrio de desempenho entre as unidades de ensino da instituição.

Por fim, recomenda-se a presente pesquisa como base para futuras avaliações, cujas variáveis possam ser adotadas mediante a aceitação de um grupo formado por servidores interessados e indicados para a devida atividade. Ainda, frente ao trabalho realizado, recomenda-se que se realize avaliações posteriores, agregando um período de tempo maior, pelo qual se obterá condições de dimensionar a relação entre a implantação dos campi com o desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, K. A. F. de; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [s. l.], v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.
- AZEVEDO, J. B. **Desenvolvimento Sustentável Corporativo**: Um Estudo sobre Práticas Sustentáveis na Indústria Gaúcha de Máquinas e Implementos Agrícolas. 2014. 117 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.
- BARBOSA, G. S.; DRACH, P. R.; CORBELLA, O. D. A Conceptual Review of the Terms Sustainable Development and Sustainability. **International Journal of Social Sciences**, v. 3, n. 2, p. 1-15, 2014.
- BOISER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-147, 1996.
- BRASIL. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Anexo a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2001. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/file-Download.jsp?fileId=8A8182A14D-8D5AA6014D8D815F07258B>. Acesso em: 21 jun. 2017.
- BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 253, p. 1-3, 30 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 5 jan. 2018.
- BRASIL. Portaria nº 1.075, de 30 de dezembro de 2014. Estabelece a transição do Colégio Agrícola Frederico Westphalen, vinculado à Universidade Federal de Santa Maria, para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 253, p. 85, 31 dez. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/82790713/dou-secao-1-31-12-2014-pg-85>. Acesso em: 8 out. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. [s. l.]: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP, 2006. (Texto para discussão 157). Disponível em: <http://www.fgvsp.br/economia/TD157.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- BRITO, P. **Análise e viabilidade de projetos de investimentos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- BRITO, P. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em perspectiva**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

- CAMPOS, M. M. S. A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica no Período 2003-2014: Uma Análise a Partir da Abordagem das Capacitações. **Economia e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 497-516, 2016.
- COMISSÃO BRUNDTLAND. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED): O nosso futuro comum**. [s. l.]: Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em: <https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatorio-brundtland-averso-original/>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- CORBUCCI, P. R. Dimensões estratégicas e limites do papel da educação para o desenvolvimento brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 16, n. 48, p. 563-584, 2011.
- EVANS, P. Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. In: VIANA, Al. d'Á; LIMA, L.; IBAÑEZ, N.; BOUSUAT, A. (org.). **Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação**. São Paulo: Hucitec-Cealag, 2012.
- FARREL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, [s. l.], v. 120, n. 3, p. 253-281, 1957.
- FEIJÓ, R. **Desenvolvimento econômico: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2007.
- FEIL, A. A.; SCHREIRBER, D. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 667- 681, 2017.
- FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.
- GOUVEIA, F. P. de S. A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. **Espaço e Economia: Revista brasileira de geografia econômica**, [s. l.], ano 5, n. 9, p. 1-17, 2016.
- GRATERON, I. C. G. **Auditoria de Gestão: Utilização de Indicadores de Gestão no Setor Público**. **Caderno de Estudos**, São Paulo, n. 21, p. 1-18, 1999;
- HADDAD, P. R. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões. **Indicadores Econômicos FEE**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 255-270, 1993.
- INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA (IFFAR). **A Instituição**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/sobre-o-iffar/a-institui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 21 jun. 2017.
- INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA (IFFAR). **Relatório de Gestão do exercício de 2009**. Santa Maria, 2010. Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>. Acesso em 03 out. 2018.
- JANUZZI, P. M.; GUIMARÃES, J. S. Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. 2004, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, MG: [s. n.], 2004.

- JONES, G. R.; GEORGE, J. M. **Fundamentos da Administração Contemporânea**. Tradução de Ariovaldo Griesi. 4. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.
- KANAANE, R.; FILHO, A. F.; FERREIRA, M. das G. **Gestão Pública: planejamento, sistema de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.
- KRIESER, A. *et al.* Eficiência técnica dos Institutos Federais por meio da Análise Envolvória de Dados (DEA). *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 14., 2017, Ponta Grossa. **Anais** [...]. Ponta Grossa: [s. n.], 2017. Disponível em: <http://anteriores.admpg.com.br/2017/selecionados.php>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- LINS, M. E. *et al.* O uso da Análise Envolvória de Dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 12, p. 985-998, 2007.
- LOPES, A. S. **Desenvolvimento Regional: problemática, teoria, modelos**. Lisboa: F. C. G., 1995.
- LUIZ, L. C. *et al.* Agenda ambiental na administração pública (a3p) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **Administração pública e gestão social**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 54-62, 2013.
- MALHEIROS, B. T.; ROCHA, A. R. C.; RAMAL, A. **Avaliação e gestão de desempenho**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- MARINHO, A. L. O.; FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Instituto de Pesquisa Aplicada, 2001. ISSN 1415-4765. (Texto para Discussão Nº 787).
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: [s. n.], 2012.
- NIEDRLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento (DERAD101)**. [s. l.]: PLAGEDER, 2016.
- OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003.
- PACHECO, E. M. **Os institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnologia**. Natal: IFRN, 2010. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/1013>. Acesso em: 23 nov. 2020
- PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento Governamental: Referencial Teórico, Conceitual e Prático**. 2. edição. [s. l.]: Atlas, 2014.
- PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade**, [s. l.], v. 6, n. 11, p. 107-130, 2017.
- PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. A. Comparação entre índices de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. **Estudos do CEPE**, [s. l.], v. 40, p. 228-248, 2014.
- PINTO, N. G. M.; PIOVESAN, V. R.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia para a agropecuária gaúcha: mapeamento nas mesorregiões do Rio Grande do Sul. **Diálogos Interdisciplinares**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 113-129, 2016.

- PNUD; IPEA; FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/Atlas%20dos%20Municipios/undp-br-idhm-brasileiro-atlas-2013-min.pdf?download>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- PNUD; IPEA; FJP. O que é Desenvolvimento Humano. [s. l.: s. n.], 2017. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH. Acesso em: 30 jul. 2017.
- REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Histórico. **rededefederal.mec.gov.br**, Brasília, 02 de mar. 2016a, 11:35. Disponível em: <http://rededefederal.mec.gov.br/historico>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Instituições. **rededefederal.mec.gov.br**, Brasília, 19 de maio 2016b, 15:24. Disponível em: <http://rededefederal.mec.gov.br/instituicoes>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Documentos Institucionais. **rededefederal.mec.gov.br**, Brasília, 2016c. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/sobre-o-iffar/documentosiffar>. Acesso em: 28 fev. 2018.
- ROMER, P. M. The origins of endogenous growth. **Journal of Economic Perspectives**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 3-22, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SEN, A. K. The Concept of Development. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (ed.). **Handbook of Development Economics**. North Holland: Elsevier Science Publishers, 1988. v. 1, p. 10-26.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. Consulta pública das unidades de ensino. **sistec.mec.gov.br**, [s. l.], 2018. Disponível em: <http://sistec.mec.gov.br/consultapublicaunidadeensino/>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- SOUZA, N. D. J. de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- SOUZA, N. D. J. de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2005.
- TODARO, M. P.; SMITH, S. C. **Economic Development**. 10. ed. Boston: Addison Wesley, 2009.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria operacional em ações da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica**. Brasília. Disponível em: <https://docplayer.com.br/3230992-Relatorio-de-auditoria.html>. Acesso em: 12 nov. 2018.
- VALARELLI, L. L. **Indicadores de resultados de projetos sociais**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1999. Disponível em: <http://www.rits.org.br>. Acesso em: 30 jan. 2018.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012.

XAVIER, T. R. **Regionalização e Desenvolvimento**: um estudo de caso de um consórcio intermunicipal. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

ANÁLISE SWOT NA EDITORA UFSM: UM ESTUDO DE CASO¹

Gustavo de Souza Carvalho²

Daniel Arruda Coronel³

1. INTRODUÇÃO

A Editora da Universidade Federal de Santa Maria foi criada em 1981 com a finalidade de implantar e executar a política editorial dessa instituição e incentivar a produção científica da UFSM e da sua região. Com o passar dos anos, desenvolvimentos administrativos e de ordem técnica acompanharam a Editora UFSM. Em 1994, o seu Regimento Interno foi aprovado pelo Conselho Universitário, possibilitando a criação do Conselho Editorial, que, com redefinição de sua inserção institucional, possibilitou-a ter autonomia administrativa, financeira e editorial. As editoras universitárias, assim como a Editora UFSM, foram criadas com o objetivo de editar, coeditar e divulgar a toda comunidade os estudos que são de interesse às atividades de ensino, pesquisa e extensão nos diversos campos do conhecimento.

As editoras universitárias podem ser vinculadas às universidades privadas e públicas. Acerca das editoras universitárias públicas, pode-se considerar que a natureza do seu funcionamento básico é como um setor da

1 Trabalho oriundo da dissertação do primeiro autor, orientada pelo segundo autor, no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

2 Técnico em Artes Gráficas da Editora UFSM e Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela UFSM. E-mail: gustavodesouzacarvalho@gmail.com

3 Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM, Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Bolsista de Produtividade do CNPq. E-mail: daniel.coronel@uol.com.br

organização pública. Para Nascimento (2014, p. 1), “a gestão pública deve fazer parte de um projeto amplo de desenvolvimento, que proporcione a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, ganhando um sentido estratégico”.

Portanto, as editoras estão sujeitas a melhorias em sua organização, buscando ferramentas técnicas que possam auxiliar no processo gerencial, especialmente no que diz respeito ao seu controle interno e ao contato com o seu público leitor e seus parceiros autores. Por isso criar subsídios para a melhoria do setor com base nas demandas externas e internas é de significativa importância. A partir das características do setor, o presente estudo se define como qualitativo, de caráter exploratório, com o objetivo de, por meio da técnica de análise de conteúdo, reunir características da Editora UFSM, as quais, após a codificação, identificarão as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, que compõem a análise SWOT.

Dessa forma, o problema de pesquisa visa responder a como a análise pode contribuir para posicionar ou verificar a situação financeira e a posição estratégica da empresa no ambiente interno e externo em que atua.

O objetivo geral deste estudo é demonstrar como a Editora UFSM poderá utilizar a análise SWOT como ferramenta estratégica para cooperar nas tomadas de decisões no que tange a controle de gastos, investimentos e avaliação de estratégias de prospecção e satisfação de clientes, no competitivo mercado de livros técnico-científicos. Especificamente, este trabalho visa, através do método de pesquisa qualitativo, de caráter exploratório, realizar análise de conteúdo, em nível exploratório na Editora UFSM, nos setores de direção, secretaria, revisão, editoração, distribuição e assessoria de comunicação; utilizar a análise de conteúdo para coletar e codificar informações para uma análise SWOT; e identificar e descrever as quatro variáveis (forças e fraquezas, oportunidades e ameaças) que compõem a análise SWOT.

Dessa maneira, a justificativa para o presente trabalho é oferecer subsídios para a Editora UFSM conseguir, por meio da análise SWOT, ter mais um importante instrumento para a tomada de decisão no que tange à organização interna e avaliação de estratégias de busca de novos clientes, fidelização dos já alcançados e, dessa forma, aumento no aporte de recursos para a Editora. Ademais, o presente estudo poderá ser útil para avaliar o uso da análise SWOT em outras editoras universitárias públicas e nos demais setores da organização pública.

Neste trabalho, serão apresentados conceitos que guiarão o desenvolvimento do estudo. Por meio de uma revisão bibliográfica utilizando artigos, sítios, livros e revistas, pretende-se apresentar tópicos que servirão de base para a reflexão acerca do uso da análise SWOT como ferramenta estratégica na Editora UFSM.

Assim, o presente trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentada a revisão bibliográfica que pautou este estudo, abordando conceitos e origens da análise SWOT. Na terceira seção, é apresentado o objeto do estudo, a Editora da Universidade Federal de Santa Maria. Na quarta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos. Na quinta seção, é apresentada a análise SWOT aplicada na Editora da Universidade Federal de Santa Maria, bem como são analisados e discutidos os resultados e, por fim, apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. SWOT: ANÁLISE DE PONTOS FORTES E FRACOS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

A análise SWOT consiste essencialmente no trabalho de monitorar o ambiente organizacional focado em identificar fatores como riscos e oportunidades atuais e futuros que poderão influenciar nos resultados ou no programa de metas da organização. Para Philippi e Silva Neto (2011, p. 872), “o principal resultado da aplicação de uma matriz SWOT é dar à organização a consciência do posicionamento estratégico como condição para um comportamento estratégico, que consiste em gradativamente potencializar os pontos fortes e eliminar os pontos fracos”.

Composta pelos fatores internos e externos da organização, seu objetivo é avaliar o ambiente organizacional de modo que a administração possa reagir adequadamente e adaptar-se às mudanças. Estruturar um plano estratégico, considerando esses fatores, em que se avaliam as competências e os recursos disponíveis na organização, consiste na análise SWOT.

A origem da análise SWOT ainda é dúbia, haja vista que, para alguns, ela foi desenvolvida por Kenneth Andrews e Roland Cristensen, professores da Escola do Design do grupo de administração geral da *Harvard Business School*, e, posteriormente, aplicada por inúmeros acadêmicos. Já para outros, a autoria da SWOT está creditada ao professor Albert Humphrey, da Universidade de Stanford, que, na década de 1960, liderou um projeto de pesquisa, utilizando dados da revista *Fortune* com as 500 maiores corporações dos Estados Unidos (FERNANDES, 2012).

Em português, a SWOT também é conhecida pelo termo FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças). A análise SWOT integra procedimentos de planejamento estratégico organizacional. Além de ser utilizada como ferramenta de auditoria, ela permite o estudo da competitividade de uma organização por meio de suas quatro variáveis: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Por meio dessas variáveis, será possível fazer o levantamento das forças e fraquezas da empresa e das oportunidades e ameaças do meio em que a empresa atua. Com os pontos fortes da organização, em sinergia com os fatores críticos de sucesso que possam satisfazer as oportunidades de mercado e o público, a organização será competitiva em longo prazo (FERNANDES, 2012; NUNES; CARDOSO; RODRIGUES; EIRAS, 2005).

A utilização da análise SWOT é uma prática muito comum e rotineira em empresas voltadas ao pensamento estratégico, marketing e controle interno. No entanto, é tratada com certa despreensão, pois sua construção é trabalhosa. Contudo, inserir práticas da análise SWOT como rotina no setor ou organização traz inúmeros benefícios, entre eles uma visão melhor do setor e um controle maior sobre ele. Além de possibilitar uma interpretação mais estruturada dos resultados, permite que estes sejam transformados em ações concretas de forma mais efetiva (MARTINS, 2006; BRASIL, 2010). De acordo com Kerin e Peterson (2009, p. 14), “é necessário que se dedique atenção à avaliação de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças e que se chegue a conclusões sobre como cada elemento poderia afetar a organização”.

A SWOT tem significativa contribuição na elaboração de estratégias e controle interno, tendo em vista que atua no cruzamento das informações das forças com as oportunidades e ameaças, da mesma forma que

cruza informações das fraquezas com as mesmas oportunidades e ameaças. Ao mapear os resultados, é possível evidenciar a capacidade da organização em enfrentar projeções feitas na matriz, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Matriz SWOT

AMBIENTE	PONTOS POSITIVOS (AJUDA)	PONTOS NEGATIVOS (ATRAPALHA)
INTERNO (ORGANIZAÇÃO)	FORÇA	FRAQUEZA
EXTERNO (AMBIENTE)	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS

Fonte: adaptado de Magalhães e Sampaio (2007).

Portanto, é necessário que as informações obtidas no ambiente interno sejam consideradas diante das informações do ambiente externo. Essa técnica ajuda a identificar a capacidade da organização em lidar com situações propiciadas por eventos do ambiente interno (MAGALHÃES; SAMPAIO, 2007). Em vista da facilidade de informações nesse ambiente, a técnica permite capturar oportunidades ou amenizar os efeitos negativos das ameaças que o ambiente externo apresenta.

2.2. ANÁLISE DE AMBIENTE INTERNO E EXTERNO (FORÇAS, FRAQUEZAS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS)

O estudo de cada variável da SWOT iniciará pelo ambiente interno, no qual são estabelecidas duas relações, uma para a variável chamada força e outra para a fraqueza. Para Kotler e Kelvin (2006), é importante avaliar periodicamente suas forças e fraquezas. A análise do ambiente interno é importante, pois é por meio dela que a organização poderá verificar suas forças e fraquezas e, assim, obter vantagem competitiva ao utilizar e potencializar suas forças com o objetivo de aumentar sua participação de mercado, fazendo de suas fraquezas novas oportunidades; ou por meio de estratégias para reduzir ou até mesmo eliminar suas fraquezas.

As forças ou pontos fortes representam o que há de melhor na organização e um diferencial diante de seus concorrentes. São utilizadas para enfrentar o mercado, as dificuldades, o público, a burocracia, entre outros,

ou seja, o *know how* (PEREIRA et al., 2002). É uma variável que, de certo modo, se bem definida e estruturada, poderá influenciar direta ou indiretamente no ambiente externo. Entende-se como força algo que, em um setor ou uma organização, trabalha de forma efetiva; ou alguma particularidade que lhe é atribuída como importante (KERIN; PETERSON, 2009). Segundo Fernandes (2012), uma força poderá atuar com grande influência nas habilidades de seus colaboradores e gestores, na qualidade dos procedimentos e no portfólio de produtos. Na gestão pública, por exemplo, atuará na qualidade dos serviços prestados, na estrutura organizacional, na produção científica, na pesquisa aplicada, na atualização tecnológica, entre outras. As forças são características positivas da organização, as quais ela poderá utilizar para atingir suas metas. Elas consistem em elementos básicos que a organização deve possuir, como habilidades, capacidades e competências que, quando utilizadas em conjunto, poderão auxiliar a alcançar suas metas e objetivos (BRASIL, 2010). De maneira geral, uma força pode ser entendida como uma condição interna, atual ou potencial, capaz de auxiliar substancialmente e por longo tempo o desempenho da organização.

As fraquezas ou pontos fracos, em síntese, representam o que há de oposto às forças. Portanto, são as dificuldades ou deficiências que as organizações têm perante seus concorrentes, as quais poderão inibir ou restringir o desempenho da organização. Sendo assim, nessa variável, a organização se considera fragilizada. Fernandes (2012) ressalta que a fraqueza “pode ser um obstáculo que dificulta a dinâmica do negócio e o posicionamento no mercado, mas deve ser uma questão interna com possibilidade de ser revertida ou atenuada, pois está sob o domínio da organização”. O BRASIL (2010, p. 8) destaca que as fraquezas “referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado”. As fraquezas devem ser vistas como uma questão interna que deverá ser supervisionada constantemente para que não se desenvolva e dificulte o desempenho organizacional. Dessa forma, com estratégias adequadas e específicas, espera-se que as fraquezas sejam minimizadas, eliminadas ou revertidas.

As oportunidades são uma das variáveis que fazem parte do ambiente externo da organização. Dessa forma, são não controláveis e oferecidas a todas as organizações afins. Têm a capacidade de serem utilizadas total ou parcialmente. Como as oportunidades estão presentes em diversos cenários, longe ou próximas da organização, elas têm potencial para cooperar para o crescimento, alcance ou até mesmo superação das metas planejadas (REZENDE, 2008; BRASIL, 2010).

Conforme Ference e Thurman (2012, p. 108), as oportunidades “são as áreas que podemos explorar e nas quais podemos conseguir a vantagem competitiva (sobre qualquer outra força do mercado), pela utilização das nossas forças contra as fraquezas dos nossos competidores”. Já segundo Fernandes (2012), as oportunidades poderão ser provenientes de clientes, de concorrentes mais fracos, de novos mercados, de mercado aberto para novos produtos, de legislação rígida, de mercado mais seletivo, entre outros. Em síntese, oportunidade consiste em um cenário atual ou potencial do ambiente externo, não controlável, que, se for bem aproveitado, poderá contribuir de forma significativa e por longo tempo para que a organização ou setor alcance seus objetivos, metas ou subsídios para a melhoria do desempenho.

Por outro lado, as ameaças são variáveis que fazem parte do ambiente externo da organização e extremamente prejudiciais ao seu desenvolvimento. Se não forem evitadas, poderão acarretar perda de posicionamento de mercado. Segundo Martins (2006), as ameaças podem levar a organização a uma forte crise, com redução de receita, estagnação ou até mesmo o encerramento das atividades. Em geral, as ameaças estão relacionadas a seus concorrentes, a novos cenários do ambiente institucional, ou a mudanças profundas no negócio. Dessa forma, em diversas situações, acabam tirando a organização da zona de conforto ao desafiar a atual estratégia da organização.

De acordo com Fernandes (2012), as ameaças, em síntese, são uma situação atual ou potencial, presente no ambiente externo, que, se não forem adequadamente rechaçadas ou mantidas à distância segura, podem prejudicar, em grau relevante e por longo tempo, o alcance de objetivos ou o desempenho do negócio. Assim como a concorrência, a capacidade operacional e o custo de aumento dos bens poderão impactar no sucesso da organização.

3. EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

A Editora da Universidade Federal de Santa Maria foi criada em 1981 e dispõe de Conselho Editorial, Direção, Secretaria Administrativa, Seção de Revisão, Editoração, Distribuição e Assessoria de Comunicação. Suas características de organização privada vêm de uma gestão que trabalha em parceria, por meio de projetos, com a Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência (FATEC). Dessa forma, a Editora consegue comercializar seus livros para distribuidores e livrarias e através de feiras realizadas nos *campi* da instituição e em feiras do livro de Santa Maria e Porto Alegre.

Segundo Zuchetto (2012), a Editora UFSM tem por escopo a implementação e execução da política editorial da instituição e, ainda, de acordo com o Regimento Interno da Editora da UFSM (1994, p. 2), visa:

- I. incentivar a produção científica, literária, tecnológica, didática e cultural de toda a Universidade, bem como da sua região de influência e do País como um todo;
- II. editar, coeditar e divulgar os trabalhos que interessem às atividades de ensino, pesquisa e extensão nas diversas áreas do conhecimento;
- III. promover o intercâmbio bibliográfico com outras unidades, bibliotecas e entidades similares; e
- IV. manter postos de venda, permanente e ocasionais, com a finalidade de facilitar à comunidade acadêmica e aos demais interessados o acesso ao material publicado. (EDITORA UFSM, 1994, p. 2).

O projeto editorial da Editora UFSM, inaugurado em 1994, é amparado por três princípios fundamentais: a análise criteriosa dos textos, o cuidado com a aparência do produto final e a divulgação das obras. Portanto, as editoras universitárias têm grande importância, não somente como fonte de recursos, mas principalmente como meio de divulgação dos principais trabalhos e pesquisas elaborados no campo das instituições que as sustentam.

O cenário atual do mercado de livros no Brasil demonstra a necessidade de transformações e aprimoramentos em diversos campos na prática de gestão das editoras universitárias, haja vista o expressivo e gradativo crescimento no mercado de livros e a demanda por publicações de editoras

universitárias. Dessa forma, criar subsídios para a melhoria do setor com base nas demandas externas e internas é de significativa importância, e, para isso, a seção seguinte, por meio dos procedimentos metodológicos definidos, será capaz de definir informações relevantes e de base sólida para a elaboração da análise SWOT da Editora UFSM.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme anteriormente elucidado, esta seção tem como objetivo conhecer, por meio de entrevistas semiestruturadas, quais são as características ambientais internas e externas (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) mais frequentes da Editora UFSM, ou seja, buscar informações para a posterior construção da análise SWOT que contribuirão para ações estratégicas do setor. O método utilizado para obter as informações será a pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, e, neste capítulo, pretende-se demonstrar os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

4.1. MÉTODO DA PESQUISA

A partir do objetivo geral elencado no início deste trabalho, que visa demonstrar como a Editora UFSM poderá utilizar-se da análise SWOT como ferramenta estratégica para cooperar nas tomadas de decisões no que tange a controle de gastos, investimentos e avaliação de estratégias de prospecção e satisfação de clientes, a opção de seguir o método de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, justifica-se por se considerar o mais adequado para o tipo de análise que se pretende fazer, ou seja, análise SWOT.

O tipo de investigação selecionado para a realização da pesquisa qualitativa enquadra-se como exploratória, tendo em vista que ela “é realizada em áreas na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa” (VERGARA, 2009b, p. 42). Acerca do meio de investigação, optou-se pela pesquisa de campo, que, conforme Vergara (2009, p. 43), consiste em “investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que

dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não”. Dessa forma, o instrumento de coleta de informações será a entrevista semiestruturada.

No tocante aos procedimentos qualitativos, para Creswell (2007, p. 184), eles “se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias diversas de investigação”. Portanto, dessa forma, o pesquisador vai a campo, no local onde o entrevistado reside ou trabalha, com o objetivo de conduzir a sua pesquisa, de maneira que o pesquisador se envolva nas experiências dos entrevistados. A essência da pesquisa qualitativa é a interpretação, portanto a relação entre pesquisador e entrevistados é maior com vista a coletar com mais acuidade as informações.

4.2. FONTE DE DADOS

Para entender melhor a sistemática e avaliar sob uma percepção individual, foi realizada uma etapa exploratória de natureza qualitativa, que, segundo Mattar (2008), é tida como aquela que “visa prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva”. Para o presente estudo, a utilização de entrevistas é a mais indicada, pois, conforme Vergara (2009, p. 5), elas são úteis quando “o método escolhido pelo pesquisador é a análise de conteúdo, a análise do discurso [...] elas têm utilidade quando se busca captar o dito e o não dito, os significados, os sentimentos, a realidade experimentada pelo entrevistado, as reações [...]”.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas, realizadas com um representante de cada setor da editora, que são Direção, Secretaria, Revisão, Editoração, Distribuição e Assessoria de Comunicação, a fim de contribuir para um entendimento mais amplo do tema. As entrevistas tiveram, em média, 30 minutos de duração, foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas para então serem analisadas. As entrevistas individuais possibilitam obter uma diversidade de aspectos e entendimentos que os entrevistados têm em relação às variáveis da pesquisa. Segundo Richardson (1999, p. 160), “é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual

determinada informação é transmitida”. Optou-se pela utilização da técnica de entrevista semiestruturada pela facilidade na aplicação e também para encontrar e analisar os resultados. Segundo Manzini (2012), nas entrevistas semiestruturadas, as perguntas são feitas de maneira aberta, mas, na prática, possuem um roteiro pronto, sendo o entrevistador responsável pela flexibilidade em modificar o curso da conversa caso seja conveniente.

O roteiro de entrevista utilizado (Apêndice A) procurou abordar os seguintes tópicos: dados de identificação; submissão de livros; relacionamento com autores e ou organizadores; relacionamento com o cliente e comunicação; produto e distribuição; forças e fraquezas e ameaças e oportunidades, entre outros aspectos.

Por meio da análise dessas entrevistas, foram identificadas características da Editora, dentre pontos positivos e negativos, estratégias e dificuldades, que, após a codificação, poderiam compor as variáveis forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que compõem a análise SWOT.

A coleta de dados secundários se deu por meio de pesquisa documental e bibliográfica, com o objetivo de complementar e elucidar melhor a percepção acerca do objeto a ser estudado, a Editora UFSM. Dentre os documentos analisados, estão o estatuto da Editora e outros estudos relacionados a ela, assim como outros documentos informativos.

Dessa forma, após a coleta de dados, realiza-se a técnica de análise de conteúdo com o objetivo de analisar o que foi relatado pelos entrevistados, que será descrito a seguir.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para responder ao problema e aos objetivos que o estudo se propôs, as informações previamente passadas pelos colaboradores foram analisadas por meio da análise categorial, que, segundo Bardin (2011), consiste em desmembrar o texto em fragmentos e agrupá-los analogicamente em categoriais. Optou-se pela análise categorial, tendo em vista que ela é a opção para avaliar valores, opiniões, atitudes e crenças por meio de dados

qualitativos. Dessa maneira, utilizou-se o método análise de conteúdo para interpretar os dados, apoiado por observações *in loco*.

A etapa de categorização das informações transcorreu conforme previsto por Bardin (2011), ou seja, após selecionar o material e realizar uma leitura concentrada, na sequência, foi realizada a exploração por meio da codificação. Optou-se pela codificação devido à repetição de palavras e à extensão das repostas dadas pelos entrevistados.

5.1.1. CATEGORIAS INICIAIS

Nas categorias iniciais, foram contempladas as primeiras impressões transmitidas pelos colaboradores da Editora UFSM e são resultantes do processo de codificação das entrevistas transcritas em 50 categorias. As categorias iniciais resultam da análise de conteúdo, que interpretou e categorizou de forma objetiva as respostas dos entrevistados. A metodologia empregada deve-se à extensão das respostas, de forma que tornaria a leitura fatigante, sendo, desta forma, inviável apresentar as categorias iniciais na íntegra. Portanto, o Quadro 1 demonstra a designação conferida a cada categoria inicial.

Quadro 1 – Categorias iniciais

(continua)

Categorias Iniciais
Não ter custo de publicação; Vínculo com a UFSM, uma instituição de ensino de renome internacional; A concorrência de outras editoras universitárias e comerciais; A Editora consegue emitir nota fiscal; Morosidade no processo editorial; Pouco <i>feedback</i> (retorno) de autores e clientes; Falta de atendimento do autor para melhor posicionamento de seu livro; Falta engajamento de autor; Reduzidas ações de fidelização de clientes e autores; Há bastante a ser explorado em propaganda, promoção de vendas, força de vendas, relações públicas e marketing direto; A internet é o principal veículo de comunicação; Marketing digital é fundamental e estratégico, mas tem quer ser mais bem explorado; Satisfação dos clientes; Frac ação de pós-venda e publicação; A Editora possui um <i>mix</i> de produtos bem variado;

(conclusão)

Categorias Iniciais
Livros com qualidade teórica e design bom;
O preço é bom;
O atendimento é bom;
Não há disponibilidade dos livros em todos os lugares;
A localização (ponto forte);
Expandir as vendas;
Publicar obras com qualidade técnica boa e interesse amplo;
Redução do orçamento da União (ameaça e fraqueza);
Custos de plataforma de E-commerce e de venda física;
Aumentar o número de servidores capacitados;
Efeitos e desdobramentos das crises econômica e política;
Inadimplência;
Dificuldade de vender para grandes livrarias on-line;
Credibilidade;
Distribuição;
Boas estratégias de marketing;
Comprometimento da equipe;
E-books, como oportunidades;
Explorar as áreas rurais;
Impressão sob demanda, como ameaça;
Internacionalização das publicações, como ameaça;
Espaço físico, como fraqueza;
Não possui gráfica própria;
Rediscutir o estatuto da Editora;
Rediscutir o Guia do Autor;
Burocracia;
Participação em eventos;
Organização;
Equipe de profissionais competente;
Bom contato com o autor;
Marca Editora UFSM;
Publicar literatura e ficção, como oportunidade;
Relevância das obras – publicar obras que não tenham público –, como ameaça;
Potenciais autores não gostam de ter as suas obras avaliadas por conselheiros e pareceristas;
Diminuição das vendas.

Fonte: elaborado pelos autores.

As categorias iniciais amparam a construção da análise SWOT, dessa forma, as 50 categorias, destacadas na Figura 2, na sequência serão organizadas em quatro categorias finais, as quais são as variáveis (forças e fraquezas, oportunidades e ameaças) que compõem a referida análise.

5.2. ANÁLISE SWOT APLICADA NA EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Dando sequência ao estudo, as 50 categorias anteriormente apresentadas foram organizadas e codificadas em quatro categorias finais (forças e fraquezas, oportunidades e ameaças), portanto a análise SWOT foi bastante útil para obter um diagnóstico mais completo sobre a Editora UFSM, conhecer profundamente a situação do setor, antecipar movimentos externos e colaborar em tomadas de decisões relacionadas ao controle de gastos, investimentos e avaliação de estratégias de prospecção e satisfação de clientes. Para Wright (2000), essa análise permite que a empresa se posicione, tirando vantagem de determinadas oportunidades do ambiente, e evita ou minimiza as ameaças ambientais.

5.2.1. FORÇAS E FRAQUEZAS

Conforme elucidado anteriormente, as forças consistem no que há de melhor na organização e um diferencial diante de seus concorrentes. Dessa forma, é cabível salientar que, dentre as respostas dos entrevistados, as forças mais citadas foram não ter custo de publicação, ter vínculo com a UFSM, ter livros com boa qualidade teórica e gráfica, atendimento, credibilidade e equipe de profissionais competente. Já as fraquezas consistem no que há de oposto às forças, são as dificuldades ou deficiências que a organização tem perante seus concorrentes. Assim, é cabível salientar que, dentre as fraquezas mais citadas pelos entrevistados, estão o pouco feedback (retorno) de autores e clientes, a morosidade do processo editorial, o reduzido pós-venda e pós-publicação e o pouco interesse e engajamento do autor em melhorar as vendas de seu livro. A seguir, no Quadro 2, expõe-se as categorias já finalizadas em forças e fraquezas, que foram extraídas do Quadro 1.

Quadro 2 – Forças e fraquezas obtidas através da codificação das entrevistas

(continua)

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none">- Não ter custo de publicação;- Vínculo com a UFSM, uma instituição de ensino de renome internacional;- A Editora consegue emitir nota fiscal;- Satisfação dos clientes;	<ul style="list-style-type: none">- Morosidade no processo editorial;- Pouco <i>feedback</i> (retorno) de autores e clientes;- Pouco interesse e engajamento do autor em melhorar as vendas de seu livro;

(conclusão)

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> - A Editora possui um <i>mix</i> de produtos variado; - Livros com boa qualidade teórica; - Livros com boa qualidade gráfica e de design; - Preço adequado; - Atendimento; - Localização; - Credibilidade; - Distribuição (logística competente com diversos pontos de vendas no país, através de livrarias universitárias, comerciais e distribuidores); - Boas estratégias de marketing; - Comprometimento da equipe; - Participação em eventos; - Organização interna; - Equipe de profissionais competente; - Bom contato com o autor; - Marca Editora UFSM. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzidas ações de fidelização de clientes e autores; - Há bastante a ser explorado em propaganda, promoção de vendas, força de vendas, relações públicas e marketing direto; - Reduzido pós-venda e pós-publicação; - Não há disponibilidade dos livros em todos os lugares; - Ainda faltam profissionais capacitados; - Dificuldade de vender para grandes livrarias on-line; - Estrutura física reduzida – tanto administrativa quanto para depósito –; - Não possui gráfica própria; - Burocracia;

Fonte: elaborado pelos autores.

5.2.2. OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

Em síntese, as oportunidades consistem em uma variável do ambiente externo que a organização pode explorar para conseguir vantagem competitiva, por isso é cabível salientar que, dentre as respostas dos entrevistados, as oportunidades mais citadas foram usar a internet como principal veículo de comunicação, melhorar o marketing digital, utilizar mais o mercado de e-books e expandir as vendas. Já as ameaças consistem em uma situação atual ou potencial, também vinda do ambiente externo, que, se não for devidamente evitada, pode prejudicar seriamente a organização. Dessa forma, pode-se salientar que, dentre as ameaças mais citadas pelos entrevistados, estão a existência de outras editoras universitárias e comerciais e a redução do orçamento da União, as quais foram unânimes entre os entrevistados, seguidas da diminuição das vendas e da relevância das obras. A seguir, no Quadro 3, apresenta-se as categorias já finalizadas em oportunidades e ameaças extraídas do Quadro 1.

Quadro 3 – Oportunidades e ameaças obtidas através da codificação das entrevistas

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> - A internet é o principal veículo de comunicação; - Melhorar o marketing digital; - Expandir as vendas; - Publicar ainda mais obras com qualidade técnica boa e interesse amplo (devido a cursos muito bem gabaritados na instituição); - Mercado de e-books (atualmente a Editora é uma das editoras universitárias que mais publicam livros eletrônicos no país). - Explorar as áreas rurais; - Rediscutir o estatuto da Editora; - Rediscutir o Guia do Autor; - Publicar literatura e ficção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outras editoras universitárias e comerciais; - Redução do orçamento da União; - Efeitos e desdobramentos das crises econômica e política; - Custos de plataforma de E-commerce e de venda física; - Inadimplência de distribuidores; - Impressão sob demanda (a Editora ainda não está pronta); - Internacionalização das publicações (não está inserida devido ao estatuto vigente); - Relevância das obras – publicar obras que não tenham público –; - Potenciais autores não gostam de ter as suas obras avaliadas por conselheiros e pareceristas; - Diminuição das vendas.

Fonte: elaborado pelos autores.

Sampaio e Perin (2004), em relação à análise SWOT, destacam que, por meio do conhecimento da empresa, em específico, sobre o seu ambiente externo (oportunidades e ameaças) e seu ambiente interno (forças e fraquezas), torna-se fundamental avaliar os resultados apresentados. Dessa forma, na seção seguinte, serão analisados e discutidos os principais resultados demonstrados e, por fim, apresentadas as considerações finais do trabalho.

6. CONCLUSÕES

Através da análise, observou-se que existem diferentes aspectos na Editora da Universidade Federal de Santa Maria que podem ser revistos e implementados no sentido de colaborar em tomadas de decisões relacionadas ao controle de gastos, investimentos e avaliação de estratégias de prospecção e satisfação de clientes, para, de forma geral, melhorar e tornar a Editora ainda mais eficiente.

Dentre as fraquezas que deverão ser trabalhadas, cabe destacar as reduzidas ações de fidelização de clientes e autores. Como possível solução, poderão ser implementadas estratégias de comunicação e de marketing que visem prospectar e fidelizar os clientes, assim como utilizar mais de propaganda, promoção de vendas, força de vendas, relações públicas e marketing direto para despertar novamente o interesse de clientes inativos e prospectar novos clientes para a Editora UFSM. Quanto à falta de engajamento de autores em promover suas obras, poderão ser realizados encontros com autores, como já aconteceu em outras oportunidades, com o objetivo de incentivar a promoção de vendas de seus livros.

Com relação às forças da Editora UFSM, é possível inferir que elas poderão ser potencializadas para que possam ser vistas como diferenciais competitivos, tais como a marca da Editora, vinculada a uma importante instituição de ensino, sua estrutura organizacional, a distribuição (logística e controle de estoque), a qualidade do produto e do atendimento e boas estratégias de Marketing.

Dentre as oportunidades, é cabível salientar a possibilidade de potencializar a utilização de marketing digital e a utilização da internet, que possibilita desenvolver ações estratégicas e operacionais arrojadas, de maneira a colaborar para o sucesso das estratégias mercadológicas da editora.

Dentre as ameaças que a Editora enfrenta e poderá continuar a enfrentar está a redução do orçamento da União e os efeitos e desdobramentos das crises econômica e política, variáveis externas que impactam de forma severa nas atividades da Editora. Dentre as iniciativas que poderão ser aplicadas com o objetivo de mitigar o impacto dessas ameaças, seria criar estratégias com o objetivo de atrair ainda mais autores de qualidade que possam publicar obras de qualidade técnica e amplo interesse; aumentar o rigor de avaliação das obras submetidas, com o objetivo de aprovar somente obras com relevância e mercado e evitar a publicação de obras sem mercado; e potencializar as vendas de livros por meio de promoções e parcerias com novos distribuidores. Essas iniciativas poderão resultar em uma melhor autonomia financeira durante o ano, de forma a diminuir a dependência financeira do setor a somente os recursos da União.

A pesquisa também constatou que o setor está empenhado em realizar as melhorias necessárias e está ciente das influências geradas pelo ambiente externo. No entanto, há limitações para a solução dos problemas

apontados, sobretudo o fato de ser uma organização pública, o que deixa as estratégias mais restritas, em sua maioria, ao ambiente interno da organização. A expectativa é que, com uma melhoria no cenário político e econômico brasileiro, aliada a ferramentas de marketing criativas e de baixo custo, como marketing digital, participação em eventos, seja possível estabelecer estratégias mais voltadas ao ambiente externo.

Quanto às limitações deste estudo, cabe mencionar a impossibilidade de reproduzir na íntegra os resultados individuais das categorias de análise e discutir de forma individual os seus resultados devido à extensão das respostas dadas pelos entrevistados, razão por que, neste estudo, optou-se em não realizar a análise SWOT com clientes, parceiros e distribuidores.

Dentre as proposições do estudo, sugere-se que a Editora UFSM dê sequência a ações e planejamento estratégico de maneira a se tornar uma prática que deve ser revista anualmente, e realize a análise SWOT também com clientes, parceiros e distribuidores. Outra possibilidade consiste em realizar estudos de mercado de forma a obter informações mais precisas e atualizadas sobre seu público-alvo; segmentações, necessidades e barreiras de mercado e sua concorrência.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BLOCK, P. **Consultoria: o desafio da liberdade**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2011.
- BRASIL. **Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicado em Auditoria**. Brasília: TCU: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A1-4D-78C1F1014D7957D20345D4>.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Tradução Luciana de O. da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- EDITORA UFSM. **Regimento Interno da Editora da UFSM**. [s. l.]: Editora da UFSM, 1994.
- FERENCE, T. P.; THURMAN, P. W. **Estratégia – série fundamentos**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERNANDES, D. R. Uma visão sobre a análise da Matriz SWOT como ferramenta para elaboração da estratégia. **UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 57-68, 2012. Disponível em: <http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/juridicas/article/viewFile/720/700>.
- FERRELL, O. C.; HERTLINE, M. D. **Estratégia de marketing**. Tradução All Tasks, Marlene Cohen. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- KERIN, R. A.; PETERSON, R. A. **Problemas de marketing estratégico: comentários e casos selecionados**. Tradução Lene Belon Ribeiro. 11. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- KOTLER, P.; KELVIN, K. L. **Administração de marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- LACOMBE, F. J. M. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MAGALHÃES, M. F.; SAMPAIO, R. **Planejamento de Marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- MANZINI, J. E. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percorso**, Maringá, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percorso/article/view/18577/10219>.
- MARTINS, L. **Marketing: como se tornar um profissional de sucesso**. 1. ed. São Paulo: Digerati Books, 2006.
- MATOS, J. G. R.; MATOS, R. M. B.; ALMEIDA, J. R. de. **Análise do ambiente corporativo: do caos organizado ao planejamento**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- MATTAR, F. **Pesquisa de Marketing**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

- NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- NUNES, C.; CARDOSO, J. F.; RODRIGUES, J. N.; EIRAS, R. **50 gurus para o século XXI**. 1. ed. Lisboa: Centro Atlântico. Portugal, 2005.
- PEREIRA, F. F. P. *et al.* **A prática da gestão do conhecimento em empresas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2002.
- PHILIPPI, J. R. A.; SILVA NETO, A. J. (org.). **Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação**. Barueri: Manole, 2011.
- REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico para organizações: públicas e privadas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SAMPAIO, C. H.; PERIN, M. G. **Planejamento Estratégico**. 4. ed. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2004.
- VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009a.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009b.
- WRIGHT, P. L. **Administração estratégica: conceitos**. Tradução Celso A. Rimoli, Lenita R. Esteves. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ZUCHETO, Z. A. B. **Avaliação da satisfação e fidelização nas editoras universitárias na ótica das livrarias**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/543/1/ZelideZucheto.pdf>.

APÊNDICE A - ENTREVISTAS

Dados de Identificação

1. Há quanto tempo você trabalha na Editora UFSM?
2. Qual sua formação acadêmica?
3. Qual o seu cargo e função na Editora UFSM?

Submissão

4. Com base na sua experiência e vivência na Editora UFSM, o que faz com que autor publique na Editora UFSM?
5. Na sua opinião quais são os principais concorrentes da Editora UFSM?
6. O que a Editora UFSM oferece aos seus autores que a concorrência não faz?
7. Em sua opinião, o que pode levar um autor a ir publicar em outra editora?
8. A Editora UFSM recebe *feedback* (retorno) de seus autores?

Relacionamento com autores e ou organizadores

9. De forma geral, você considera adequado o atendimento e atenção dos autores, antes, durante e depois da obra publicada?
10. As informações passadas pelos autores, em sua maioria, são pertinentes para o bom andamento do processo editorial?
11. De forma geral, você considera os autores engajados e comprometidos em obter o sucesso de seu livro?

Relacionamento com o cliente e comunicação

12. A Editora UFSM possui alguma ação de relacionamento no sentido de fidelizar os clientes?
13. Na sua opinião a editora tem feito uso efetivo de propaganda, promoção de vendas, força de vendas, relações públicas e marketing direto?
14. Comente sobre a utilização da internet e de marketing digital como forma de manter contato com cliente.
15. Em linhas gerais, você acredita que os clientes estão satisfeitos com a Editora? Por quê? Como você observa isso?

16. A Editora executa alguma ação de pós-venda a melhoria do produto ou da prestação do serviço?
17. O que você considera um fator fundamental para conquistar um cliente?
18. O que você considera um fator fundamental para perder um cliente?

Produto e distribuição

19. Na sua percepção, a respeito das publicações da Editora UFSM, como os clientes observam os itens abaixo?
 - Produto (fatores como qualidade teórica, tamanho, design, preço, facilidade de encontrar, embalagem, etc.).
 - Serviço (atendimento, cortesia, profissionais, informações, ambiente, etc.)
 - Preço (relação custo-benefício)
 - Disponibilidade do produto (logística, entrega, transporte, prazo, ponto de venda)
 - Comunicação (propaganda, promoções, etc.)

Forças e Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

20. O que você considera como forças e oportunidades da Editora UFSM?
21. O que você considera como ameaças e fraquezas da Editora UFSM?

Perguntas extras

22. Teria alguma sugestão de melhoria para editora?
23. Na sua opinião qual (is) obstáculo (s) que a editora enfrenta ou poderá enfrentar?
24. Mais alguma coisa a falar da Editora UFSM?

CONTROLE E AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA

Diego Brenner dos Reis¹
Fernando do Nascimento Lock²

1. INTRODUÇÃO

O planejamento como ação governamental deve ser orientado para a execução das políticas públicas que visam atender as demandas sociais, os objetivos do governo e a organização dos serviços públicos. O tema central desta pesquisa está relacionado diretamente ao planejamento governamental, pois o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar), instituição onde se realizou esta pesquisa, é um agente executor das políticas públicas voltadas para a educação e tem o seu planejamento estratégico definido e formalizado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Buscando ampliar o olhar sobre o processo de controle e avaliação do planejamento estratégico, o problema desta pesquisa trata da seguinte questão: como o controle e a avaliação do planejamento estratégico vêm sendo utilizados no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha para auxiliar os gestores nas tomadas de decisões?

1 Mestre em Gestão de Organizações Públicas, pela Universidade Federal de Santa Maria.

2 Professor Associado da Universidade Federal de Santa Maria, docente do PPGOP.

Assim, o objetivo geral consiste em identificar como o controle e a avaliação do planejamento estratégico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha auxiliam os gestores no processo decisório. Por conseguinte, os três objetivos específicos são: 1) examinar a metodologia de elaboração do planejamento estratégico institucional; 2) levantar as formas de controle e avaliação do planejamento estratégico institucional; e 3) identificar os procedimentos e as ferramentas que apoiam os gestores na tomada de decisões.

Ao se assumir que o controle e a avaliação são etapas fundamentais do planejamento estratégico institucional, a pesquisa é oportuna por investigar um caso real de como eles ocorrem. No seu aspecto prático, tem o objetivo exploratório de levantar informações que proporcionam conhecer como ocorre o controle e a avaliação do planejamento estratégico institucional e a sua utilidade na tomada de decisão. Considera-se esta compreensão pertinente porque permite identificar as práticas e os resultados do controle referente ao planejamento estratégico. Além disso, pesa a favor deste estudo a aprendizagem organizacional proporcionada por este processo e a motivação para que se alcance resultados melhores ao longo do tempo (OLIVEIRA, 2018).

Na medida em que o controle e a avaliação do planejamento estratégico e o processo decisório se relacionam, aperfeiçoá-los como ferramentas de gestão é fundamental para que uma instituição pública como IFFar desempenhe o seu papel social. A investigação sobre os aspectos operacionais do controle estratégico segue alinhada à constante necessidade de aperfeiçoar os processos gerenciais, contribuindo para a realização dos planos institucionais e tomada de decisões mais assertivas.

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

No âmbito do poder público, Dias (2017) define o planejamento como uma técnica decisória que visa um futuro pretendido e envolve a determinação de objetivos e meios apropriados para atingi-los. A Constituição Federal do Brasil de 1988, no seu art. 174, estabelece o Estado como o agente normativo e regulador da atividade econômica, que deve exercer na

forma da lei a função de planejamento, entre outras. A referida constituição apresentada os instrumentos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Leis Complementares como integrantes do sistema de planejamento e orçamento adotado pela União, estados e municípios que constituem um ciclo integrado do planejamento governamental (BRASIL, 1988; MARQUES, 2015).

Neste ciclo do planejamento governamental, o PPA é responsável por estabelecer, de forma regionalizada, os programas e ações estratégicas que o governo pretende realizar. Conforme apontam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), o PPA promove a convergência do conjunto das ações públicas que visam o cumprimento das estratégias governamentais. A LDO, por sua vez, contém as orientações para a elaboração da LOA, compreendendo as metas e as prioridades da administração pública federal, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já a LOA representa o orçamento anual referente aos três Poderes da União, abrangendo o orçamento de investimento das empresas públicas da União, o orçamento da seguridade social e as áreas da educação, segurança, habitação, urbanismo, entre outras.

No âmbito das políticas públicas para a educação, a Emenda Constitucional Nº 59/2009 determina que o Plano Nacional de Educação (PNE) deve coordenar o sistema nacional de educação, definindo recursos, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para desenvolver o ensino nos seus diversos níveis, etapas e modalidades. Como o PNE tem duração decenal e abrange a vigência completa da LOA e PPA, a elaboração destes últimos deve tomá-lo como referência para definir o orçamento que chega até as instituições públicas de ensino e as ações governamentais que devem ser implementadas pelos órgãos executores, com efeitos sobre o planejamento estratégico institucional destes últimos, como no caso do IFFar.

2.1. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA NAS ORGANIZAÇÕES

Nas organizações públicas ou privadas, o planejamento serve para traçar o curso mais adequado a ser seguido para atingir os objetivos definidos. Para Mintzberg (1994) e Mintzberg (2004), o planejamento é um processo integrado de decisões, que formaliza e explicita a estratégia, visando à produção de um resultado articulado. A sua formalização pretende assegurar que os

esforços organizacionais sejam expressos de modo que haja uma compreensão e coordenação das atividades globais da organização, no intuito de esclarecer gestores e colaboradores para garantir que tais atividades sejam realizadas.

Em relação às vantagens que o planejamento traz para as organizações, os autores Matias-Pereira (2012) e Sobral e Peci (2013) citam: a organização das operações, a definição de um objetivo comum, o direcionamento dos esforços num sentido único, a maximização da eficiência, o acompanhamento e o enfrentamento das mudanças nos ambientes organizacionais, o seu fator motivacional, ser um vetor de aprendizagem e comprometimento, além da redução de riscos e ser um fundamento lógico para a tomada de decisões.

Para tipificar a estratégia, o Quadro 1 – Tipos de estratégias traz uma compilação dos tipos de estratégia referidos pelos autores Mintzberg, Lampel e Qinn (2006).

Quadro 1 – Tipos de estratégias

Tipo	Descrição
Planejadas	Partem de planos formais com intenções precisas, formuladas e articuladas por uma liderança central. São apoiadas por controles formais para garantir sua implementação conforme fora concebida.
Empreendedoras	Têm origem na visão pessoal de um único indivíduo (líder) e são adaptáveis às oportunidades. São estratégias relativamente deliberadas, mas também podem ocorrer sem intencionalidade.
Ideológicas	São estratégias que têm origem em crenças comuns, numa visão coletiva de todos os membros da organização.
Guarda-chuvas	Neste tipo de estratégia, as metas são amplamente definidas pela liderança, permitindo aos outros atores a decisão sobre como melhor alcançá-las.
De processos	Uma liderança controla o processo da estratégia, mas o seu conteúdo fica a cargo dos outros atores.
Desconectadas	Originam-se a partir de membros ou subunidades distintas do resto da organização.
De consensos	Vários atores convergem para padrões que permeiam a organização na falta de intenções centrais ou comuns.
Impostas	O ambiente determina os padrões das ações, seja por imposição direta ou por meio de apropriação implícita ou limitação de escolha organizacional.

Fonte: elaborado pelo autores com base em Mintzberg, Lampel, Qinn e Ghoshal (2006).

Em relação aos tipos de estratégias apresentadas no Quadro 1 – Tipos de estratégias, observa-se que cada um apresenta características próprias, distintas umas das outras. Neste contexto os autores Mintzberg, Lampel, Quinn e Ghoshal (2006) aconselham combiná-los e integrá-los a critério de cada organização e em conformidade com as suas necessidades de formulação de estratégias.

O planejamento estratégico é, segundo Kotler (1998), um processo metodológico gerencial responsável pela direção a ser seguida pelas organizações, tendendo para uma maior interação com o ambiente em que elas atuam. Para os autores Pasha, Poister e Edwards (2015), o planejamento estratégico organizacional é uma abordagem racional e abrangente para formulação da estratégia que segue um processo sistemático, com metodologia específica, que busca garantir a vitalidade das organizações no longo prazo.

O planejamento elaborado pelos órgãos da administração pública, conforme Andrade (2012), deve alinhar-se às prioridades definidas por seus gestores, considerando as políticas governamentais que podem influenciar seus objetivos. Desse modo, Kannane (2010) coloca que o planejamento estratégico resta como um mecanismo facilitador da gestão pública à medida que forem adotadas práticas voltadas a dimensionar e agilizar os processos, definindo rumos sustentáveis a médio e longo prazo para atender as necessidades coletivas.

De acordo com Andrade (2012), o planejamento estratégico se divide em três níveis hierárquicos: o Estratégico que envolve toda a organização, sendo genérico e sintético e com um horizonte de longo prazo; o Tático que aborda as unidades que constituem a organização, visando o médio prazo; e o nível Operacional que trata das operações, focando no curto prazo e maior detalhamento das ações. As etapas do planejamento estratégico, segundo Oliveira (2018), são: (1) identificação da visão e valores, análises interna e externa e análise dos concorrentes; (2) estabelecimento da missão, dos propósitos atuais e potenciais, estruturação e debate de cenários, definição da postura estratégica e estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas; (3) estabelecimento de objetivos, desafios, metas, estratégias e políticas, projetos e planos de ação e (4) controle e avaliação da execução dos planos.

O Quadro 2 - Etapas do processo de controle e avaliação do planejamento estratégico apresenta as etapas deste processo de controle e avaliação da execução dos planos sugeridas por Oliveira (2018).

Quadro 2 – Etapas do processo de controle e avaliação do planejamento estratégico

Etapa	Descrição
Estabelecimento de padrões de medida e de avaliação	Estes padrões são a base para a comparação dos resultados planejados. São decorrentes dos objetivos, metas, desafios, estratégias, políticas, projetos, normas e procedimentos. Podem referir-se à quantidade, qualidade, tempo ou outras dimensões.
Medida dos desempenhos apresentados	Estabelecer o que medir, de acordo com critérios estabelecidos.
Comparação de resultados	Comparar os resultados realizados com as metas estabelecidas.
Ações corretivas	São medidas adotadas para corrigir problemas, falhas ou desvios no planejamento, quando houver.

Fonte: elaborado pelo autores com base em Oliveira (2018).

No processo de controle e avaliação dos planos, a utilização de indicadores apresenta-se como uma peça chave de medição de desempenho, contribuindo para melhorar os resultados das organizações. Quanto às razões para o seu emprego, Müller (2014) apresenta, entre outras: a avaliação objetiva e impessoal do desempenho a fim de eliminar a subjetividade na tomada de decisões, o controle do planejamento e o acompanhamento de séries históricas de dados. Outras razões apontadas pelo autor são a avaliação das necessidades e o impacto das mudanças; a criação, a implementação e a condução de estratégias competitivas; a identificação de problemas que necessitem intervenção dos gestores e a verificação do cumprimento da missão institucional.

Na esfera dos indicadores de desempenho organizacional, o *Balanced Scorecard* (BSC) é um sistema gerencial de medição criado para esclarecer e obter consenso em relação à estratégia, comunicar a estratégia a toda a organização, alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia, associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais, identificar e alinhar as iniciativas estratégicas, realizar revisões

estratégicas periódicas e sistemáticas e obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la. O BSC integra as medidas derivadas da estratégia, traduzindo a missão e a estratégia organizacional em objetivos e indicadores de desempenho tangíveis e inter-relacionados (positiva ou negativamente) que guardem relações de causa e efeito entre si e permeando quatro perspectivas ou dimensões propostas, quais sejam: a financeira, dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento (KAPLAN; NORTON, 1997).

Os próprios autores, Kaplan e Norton (2004), indicam que as quatro perspectivas do BSC que propuseram não são rígidas. Neste caso, elas devem ser consideradas apenas como um modelo, podendo ser agregadas outras perspectivas complementares caso seja necessário. Adaptando estas perspectivas para o caso das organizações públicas, os autores Ghelman e Costa (2006) propõem as perspectivas Sociedade/Cidadão, Clientes, Processos Internos, Pessoas, Modernização Administrativa e Finanças/Orçamento. Já o autor Kopecka (2015) propõe as perspectivas Clientes, Aprendizagem e Crescimento, Gestão Interna e Financeira.

2.2. TOMADA DE DECISÃO

Diante de uma situação-problema, surge a necessidade de decidir sobre qual(ais) solução(ões) dentre todas as alternativas possíveis seria(am) a melhor escolha. Conforme Pereira e Fonseca (2009) e Yu (2011), é importante observar que a tomada de decisão consiste num processo que cobre uma série de etapas, envolvendo métodos racionais e heurísticos, fortemente influenciada pelas limitações da compreensão humana, valores, percepções, experiências pessoais e regras práticas para avaliar determinado assunto que requer escolhas.

Para Simon (1979), os processos decisórios são concebidos como contendo uma ampla e variada gama de estratégias, rotinas, regras heurísticas e convenções que podem ser agrupadas em três componentes básicos: (1) busca e avaliação de alternativas, (2) seleção da alternativa satisfatória e (3) mecanismos de aprendizagem e adaptação. No primeiro procedimento, os agentes geram representações do ambiente em que operam, produzem alternativas a serem consideradas no processo decisório e avaliam suas consequências. No segundo procedimento, são definidos os resultados

esperados a partir dos quais as alternativas escolhidas serão avaliadas. No terceiro procedimento, são realizadas as modificações nas estratégias escolhidas baseadas em *feedbacks* e resultados observados ao longo do tempo.

No ambiente organizacional, Yu (2011) informa que as funções administrativas de planejar, organizar, dirigir e controlar são essencialmente atividades de tomada de decisões e resolução de problemas que têm como propósitos: aumentar as chances de sucesso, minimizar as chances de fracasso e aprender com os erros a fim de não repeti-los. Neste sentido, Oliveira (2018) informa que o processo decisório inserido no planejamento estratégico organizacional envolve as etapas: (1) Identificação do problema, (2) Coleta de informação, (3) Análise das informações, (4) Identificação das alternativas, (5) Avaliação das alternativas e (5) Implantação da ação.

Em relação às técnicas que podem ser aplicadas, e também combinadas, para apoiar a tomada de decisão, os autores Yu (2011) e Gomes e Gomes (2014) informam que essas podem seguir uma metodologia quantitativa, qualitativa ou ambas. As técnicas quantitativas de apoio à decisão têm ênfase na matemática, pesquisa operacional e métodos estatísticos de análise de dados e probabilidades. Já as técnicas qualitativas estão baseadas em observações e avaliações dos ambientes organizacionais, vieses comportamentais, reflexões, aspectos cognitivos e intuição. Reunindo as metodologias quantitativas e qualitativas, os métodos multicritérios mesclam técnicas de modelagem matemática, simulações e análises subjetivas que envolvem juízos de valor por parte dos agentes decisores.

No processo decisório, os sistemas de informações são ferramentas importantes para fornecimento de dados que auxiliam a tomada de decisões estratégicas em todos os níveis organizacionais, com impactos no curto, médio e longo prazos. Para os autores O'Brien e Marakas (2013) e Turban e Volonino (2013), um sistema de informações pode ser qualquer combinação organizada de pessoas, hardwares, softwares, redes de comunicação, políticas, procedimentos e bancos de dados que armazenam, restauram, transformam e disseminam informações seguras em uma organização.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Para atender aos objetivos propostos, esta pesquisa segue uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, exploratória quanto aos seus objetivos, e, em relação aos seus procedimentos, é um estudo de caso. A coleta dos dados ocorreu através de pesquisa documental e entrevistas com os sujeitos da pesquisa.

A pesquisa documental foi realizada em fontes primárias como: PDI, atas de reuniões, regimento, estatuto, relatórios, leis e outros documentos que se fizerem necessários. As entrevistas foram realizadas nos meses de março, abril, maio e junho de 2019. As gravações ocorreram em ambiente reservado somente entre o pesquisador e o sujeito entrevistado, e contaram com questões abertas semiestruturadas baseadas no referencial teórico e atinente aos objetivos da pesquisa.

Nas entrevistas, visando ampliar o teor e a abrangência das respostas e aprofundar os assuntos que surgiram durante as conversas, foi permitido aos entrevistados discorrer livremente sobre outros pontos que julgassem importantes. Pretendeu-se com esse procedimento alcançar os limites do conhecimento proporcionado pelas vivências dos entrevistados, uma vez que esses fatores extrapolam o domínio do pesquisador e o escopo das perguntas, podendo não terem sido cogitados inicialmente.

Nesta fase, foram consultados os membros da alta gestão do IFFar e um servidor participante de comissão elaboradora do PDI 2019-2026, abrangendo as unidades Reitoria e *campi*, totalizando nove respondentes. O critério para a escolha dos sujeitos da pesquisa se deve ao fato de desempenharem papéis estratégicos dentro da instituição, estando à frente das decisões institucionais e do planejamento organizacional nas suas etapas de elaboração, execução, controle e avaliação. Para representar cada um dos entrevistados, foi utilizada uma simbologia alfanumérica, na qual a letra E é seguida de um algarismo escolhido aleatoriamente entre 1 e 9.

Às transcrições das entrevistas, aplicou-se a técnica de análise de conteúdo para dar tratamento aos dados coletados. Inicialmente, os textos foram organizados de acordo com o respectivo questionamento e relacionados a cada objetivo da pesquisa para serem examinados.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em dezembro de 2008, a Lei nº 11.892 institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica. Nos termos dessa Lei, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha é uma instituição pública, que atua nos níveis de educação superior, básica e profissional, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de estruturas *multicampi*, visando qualificar os cidadãos e inseri-los no mercado de trabalho em proveito do desenvolvimento local e regional.

O marco legal que regulamenta a criação e o funcionamento do IFFar consiste basicamente na Lei nº 9.394/1996, Lei nº 11.892/2008, Portaria MEC nº 1.291/2013, Estatuto do Instituto Federal Farroupilha e Regulamento Geral do Instituto Federal Farroupilha. Neste ponto, destaca-se o art. 7º da Lei nº 11.892/2008 que determina os principais objetivos do IFFar, quais sejam: ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados; ministrar cursos de formação inicial e continuada; realizar pesquisas aplicadas; desenvolver atividades de extensão; estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão e ministrar cursos superiores de tecnologia, licenciatura, bacharelado e engenharia, bem como cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.

Em relação ao seu ambiente de atuação, o IFFar está sediado em Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, e possui dez *campi* nos municípios de Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguari, Júlio de Castilhos, Panambi, Santa Rosa, Santo Augusto, Santo Ângelo, São Borja, São Vicente do Sul e um *Campus* Avançado em Uruguaiana. O IFFar também conta com diversos polos de Ensino a Distância (EaD) e com Centros de Referência localizados em diversos municípios gaúchos.

4.1. ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Na construção do seu PDI, o IFFar tem seguido as determinações do MEC e convencionado o seu planejamento estratégico às políticas e planos governamentais para a área da educação. A motivação legal para a elaboração do PDI está embasada, principalmente, na Lei 10.861/2004,

nos Decretos Presidenciais 5.224/2004, 9.057/2017 e 5.773/2006 e nas Resoluções do Ministério da Educação nº 1/2016 e nº 10/2002.

No IFFar, a produção do PDI tem seguido uma metodologia de trabalho democrática, baseada em múltiplas comissões que possibilitam a participação das comunidades interna e externa. O entrevistado E9, quando questionado sobre como ocorreu a elaboração do PDI 2019-2026, considerou acertada a metodologia de dividir as tarefas em comissões. Para ele, essa forma de elaboração do plano seguiu a determinação legal e permitiu à comunidade e aos *stakeholders* participarem conjuntamente com os servidores do IFFar na construção do futuro que se espera para a instituição.

A partir do exame da metodologia de elaboração do PDI 2019-2026, observou-se que o planejamento estratégico do IFFar é um processo formal, analítico e estruturado. O cumprimento de uma metodologia para a sua elaboração, os estudos desenvolvidos para formular as ações estratégicas sensíveis aos ambientes organizacionais e a organização do plano seguiram as etapas definidas por Oliveira (2018). A partir dessas concepções, a elaboração do PDI buscou qualificar e consolidar o planejamento estratégico institucional, orientando a execução das ações estratégicas para os resultados pretendidos.

Em relação ao planejamento estratégico do IFFar, uma particularidade observada pelo entrevistado E1 é a descentralização do orçamento disponibilizado pelo governo federal e a sua operacionalização em cada unidade gestora. Na opinião do entrevistado, essa medida proporciona maior autonomia quanto à elaboração do planejamento e destino dos recursos, haja vista que a relação planejamento-orçamento influencia diretamente as intenções dos gestores. A referida descentralização dos recursos ocorre através da Pró-Reitoria de Administração que recebe os valores orçamentários do governo federal e os repassa para a execução nas unidades.

O PDI do IFFar resta como elemento central do planejamento estratégico organizacional, servindo de referência para os Planos de Ação que são elaborados anualmente. O entrevistado E8 ratificou a relevância do PDI como documento norteador para a elaboração dos Planos de Ação, condizendo com o entrevistado E1 e indicando que a construção desses planos ocorre anualmente de maneira descentralizada, participativa e sempre orientada para as questões apontadas no PDI.

4.2. O CONTROLE E A AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O controle e a avaliação do planejamento estratégico ocorrem no sentido de aferir os resultados das ações planejadas e a contribuição dessas ações para o alcance dos objetivos estratégicos. Para identificar como o planejamento estratégico do IFFar é controlado e avaliado, os entrevistados foram questionados sobre as atividades que coordenam ou realizam com esse propósito.

Conforme indicou o entrevistado E5, “o planejamento é fundamental para termos o controle de todas as atividades. [...] temos planilhas de controle e apoio para controlar todas as ações”. Da mesma forma, o entrevistado E3 informou que o controle estratégico na sua unidade ocorre “através da avaliação periódica de tabelas de controle do planejamento, comparando o que foi planejado, o que já foi realizado, o que falta realizar e o que é necessário para efetivar o que ainda não foi realizado”.

De maneira geral, os entrevistados informaram que as direções e as coordenações de setores e de cursos se reúnem semanal, mensal, bimestral ou semestralmente para discutir os resultados da execução do planejamento obtidos a partir do controle estratégico. Os entrevistados informaram que nessas reuniões busca-se avaliar se as ações desenvolvidas ao longo do semestre estão sendo realizadas de acordo com os planos vigentes, ressaltando o uso do PDI, Plano de Ação, Relatórios de Gestão, Relatórios da CPA e da pesquisa de satisfação interna aplicada aos docentes e técnico-administrativos.

A partir do que foi levantado nesta pesquisa, compreende-se que a execução dos planos estratégicos tem demandado controle e avaliação suficientemente seguros para informar a respeito do que está sendo realizado e os resultados obtidos. Sendo assim, os gestores foram instados a informar quais são as ferramentas que aplicam para controlar e avaliar o planejamento estratégico do IFFar. Nas suas respostas foi indicado que essas atividades partem do PDI e dos Planos de Ação e que são utilizados rotineiramente os sistemas governamentais disponíveis, o Sistema Integrado de Gestão e as planilhas eletrônicas para organização das informações a fim de gerar relatórios diversos, entre eles o Relatório de Ações e Resultados (RAR). Neste sentido, o entrevistado E6 indicou que “as principais ferramentas para direcionar o planejamento estratégico são o Plano de Ação do *campus* e os Relatórios da CPA”.

Com base nas entrevistas realizadas, a análise que se faz das formas de controlar e avaliar o planejamento estratégico do IFFar acusa o uso de ferramentas comumente indicadas pelos autores consultados na pesquisa. As atividades de controle estratégico estão inseridas nas rotinas de trabalho e ocorrem continuamente por meio de sistemas de informações, dos quais são realizados os levantamentos e as estruturas dos dados e indicadores de desempenho que expressam os resultados da execução das ações planejadas.

4.3. O PROCESSO DECISÓRIO

Para identificar quais são os procedimentos e as ferramentas que apoiam os gestores do IFFar nas suas decisões, é importante destacar que, no tocante à racionalidade das escolhas, assume-se o pressuposto da racionalidade limitada proposta por Simon (1979). Dessa forma, admite-se as limitações próprias da condição humana para analisar extensos conjuntos de dados, bem como a incompletude das informações que embasam as decisões.

Conforme foi relatado nas entrevistas, o controle e a avaliação do planejamento institucional têm cumprido a sua função de apoiar o processo decisório. De acordo com os gestores E3, E4 e E8, as informações provenientes das atividades de controle estratégico têm permitido decidir sobre a correção e a adequação dos planos ao longo do tempo, proporcionando importantes *feedbacks* das ações desenvolvidas, permitindo, também, a redução de erros na tomada de decisão.

De acordo com as colocações dos entrevistados, pode-se notar a ligação entre os processos de planejamento estratégico e de tomada de decisão, como sustentam Oliveira (2018) e Yu (2011). Observou-se que tais processos se auxiliam mutuamente, prestando informações úteis que permitem o acompanhamento constante dos resultados e *feedbacks* para futuras decisões.

As entrevistas apontaram para a relevância dos sistemas de informações como meio para assistir às decisões. De acordo com o entrevistado E2, os dados coletados nos sistemas de informações do IFFar são repassados aos gestores para que, a partir disso, deliberem sobre as atividades institucionais. O entrevistado detalha que a partir destes dados extraídos são produzidos relatórios, infográficos ou gráficos simples que demonstram a evolução das atividades institucionais. Com base nisso, os gestores são capazes de tomar decisões para uma situação posta.

Em síntese, foi apurado nas entrevistas que os gestores têm apoiado as suas decisões nos planos estratégicos, planilhas de controle, relatórios, bases de dados, Sistema Integrado de Gestão, sistemas governamentais, normas e leis. Através dessas ferramentas, os procedimentos aplicados para gerar informações e apoiar as decisões compreendem a análise de dados estatísticos, orçamentários e patrimoniais; análise de indicadores e análise dos ambientes organizacionais; bem como reuniões de gestores para avaliar as opções de ação e efetuar as escolhas.

4.4. CONTROLE ESTRATÉGICO E TOMADA DE DECISÃO

De acordo com os resultados observados nesta pesquisa, a execução do planejamento estratégico do IFFar é acompanhada por métodos de controle e avaliação que coincidem com os sistemas de informações e as técnicas indicadas pelos autores Yu (2011) e Gomes e Gomes (2014) para apoio à tomada de decisão. As informações geradas constituem os fatores elementares do processo decisório, com seu fluxo ocorrendo ora no sentido do planejamento e ora no sentido da tomada de decisão, encadeando um ciclo contínuo de decisões sobre o que fazer, agir, controlar e avaliar.

O Quadro 3 - Síntese dos resultados da pesquisa apresenta de forma sintetizada estes resultados em relação aos respectivos objetivos propostos.

Quadro 3 – Síntese dos resultados da pesquisa

(continua)

Objetivos	Resultados
Identificar como o controle e a avaliação do planejamento estratégico do Instituto Federal Farroupilha auxiliam os gestores no processo decisório.	O controle e a avaliação do planejamento estratégico fornecem informações sobre o desempenho institucional ligadas à execução dos planos. Tais informações são provenientes dos dados fornecidos pelos sistemas de informações. As análises e interpretações destes dados possibilitam aos gestores correlacionar os resultados alcançados aos objetivos e metas do planejamento, retratando a realidade institucional e auxiliando os gestores na elaboração e escolha das alternativas de ação para enfrentar falhas, desvios ou problemas identificados.

(conclusão)

Objetivos	Resultados
Identificar como o controle e a avaliação do planejamento estratégico do Instituto Federal Farroupilha auxiliam os gestores no processo decisório.	O controle e a avaliação do planejamento estratégico fornecem informações sobre o desempenho institucional ligadas à execução dos planos. Tais informações são provenientes dos dados fornecidos pelos sistemas de informações. As análises e interpretações destes dados possibilitam aos gestores correlacionar os resultados alcançados aos objetivos e metas do planejamento, retratando a realidade institucional e auxiliando os gestores na elaboração e escolha das alternativas de ação para enfrentar falhas, desvios ou problemas identificados.
Examinar a metodologia de elaboração do planejamento estratégico institucional.	O planejamento estratégico do IFFar vincula-se às políticas governamentais para a educação e é formalizado através do PDI, seguindo as determinações do MEC, sendo elaborado com a participação das comunidades interna e externa do IFFar.
Levantar as formas de controle e avaliação do planejamento estratégico institucional.	Relatórios e análises dos dados que mantêm relação com o planejamento institucional disponibilizados pelos sistemas SIAFI, SISTEC, CENSUP, Plataforma Nilo Peçanha, SIG e planilhas de controle elaboradas pelos gestores.
Identificar os procedimentos e as ferramentas que apoiam os gestores na tomada de decisões.	Procedimentos: análise de dados institucionais, legislação, indicadores de desempenho, ambientes organizacionais e reuniões dos gestores. Ferramentas: planos estratégicos, bases de dados, planilhas de controle, relatórios, Sistema Integrado de Gestão, sistemas governamentais e legislação.

Fonte: elaborado pelo autores, baseado nos dados da pesquisa.

As informações apresentadas no Quadro 3 - Síntese dos resultados da pesquisa, obtidas a partir das análises documentais e entrevistas com os gestores, indicam de forma sucinta como ocorrem as etapas de elaboração, controle e avaliação do planejamento estratégico do IFFar. Além disso, pode-se visualizar quais são os procedimentos e ferramentas utilizados para obter os dados e as informações que fundamentam as decisões dos gestores baseadas no planejamento estratégico institucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento estratégico do IFFar busca estabelecer um compromisso com a missão institucional, os objetivos e as metas pretendidas com vistas a realizar as políticas governamentais para a educação. A sua formulação e implementação são acompanhadas de controles periódicos que avaliam se os resultados obtidos satisfazem àqueles esperados, além de gerarem informações que auxiliam os gestores nas suas decisões. Ficou demonstrado que os resultados apontados pelo controle e avaliação do planejamento estratégico do IFFar são utilizados pelos gestores como argumentos para efetuar escolhas conscientes sobre quais seriam as melhores estratégias e suas consequências para a instituição, contribuindo, desta forma, para moderar as escolhas subjetivas.

Quanto à elaboração do planejamento estratégico do IFFar, o que se observou foi que a metodologia central, para a sua elaboração, segue as determinações do Ministério da Educação. Com relação às formas de controlar e avaliar o planejamento estratégico, as informações obtidas foram confrontadas com a fundamentação teórica, resultando num achado de compatibilidades entre os ensinamentos dos autores consultados e as práticas cotidianas. Os resultados da pesquisa também revelaram que há uma ligação entre o controle e a avaliação do planejamento estratégico e o processo decisório, bem como o uso de métodos e ferramentas comuns aos dois processos que estão em conformidade com aqueles indicados no referencial teórico.

Esta pesquisa se limitou a investigar como o controle e a avaliação do planejamento estratégico fornecem as informações que auxiliam o processo decisório apenas no IFFar. Os resultados ora obtidos não cobrem todas as realidades que podem existir no âmbito das instituições públicas. Assim, sugere-se, para trabalhos futuros, realizar esta investigação em outros órgãos da administração pública. Os resultados obtidos poderão indicar práticas generalizadas do processo de controle e avaliação do planejamento estratégico, seus pontos fortes e fragilidades, motivando novas soluções e inovações, contribuindo para o desenvolvimento e disseminação do conhecimento gerado e a ampliação dos limites da pesquisa sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. (v. I).
- ANDRADE, A. R. de. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Institui um Estado Democrático. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 216, p. 8, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 27834-27841, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.
- BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 253, p. 1-3, 30 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm.
- BRASIL. Portaria nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013. Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 253, p. 10, 31 dez. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/41001-por-1291-2013-393-2016-setec-pdf/file>.
- DIAS, R. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.
- GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. da. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. *In*: SIMPEP, 13., 2006, Bauru. **Anais** [...]. Bauru: SIMPEP, 2006. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf.

- GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA. Estatuto do Instituto Federal Farroupilha. **Portal do Instituto Federal Farroupilha**. [s. l.], 2009. Disponível em: <https://iffarroupilha.edu.br/apresenta%C3%A7%C3%A3o-acessoinfo>.
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA. **Regimento Geral do Instituto Federal Farroupilha**. Santa Maria: Instituto Federal Farroupilha, 2016. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/sobre-o-iffar/regimento-geral>.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- KANAANE, R.; FILHO, A. F.; FERREIRA, M. das G. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.
- KOPECKA, N. The balanced scorecard implementation, integrated approach and the quality of its measurements. *In: Annual Conference of Finance and Accounting*, 16., 2015, Prague. **Anais [...]**. Prague: [s. n.], 2015. Disponível em: https://ac.els-cdn.com/S2212567115007133/1-s2.0-S-2212567115007133-main.pdf?_tid=48af-4284-7c61-4622-bb25-7ce99e925758&acdnat=1545931018_cd83bf8e72583a64205652aefa6403d9.
- KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- MARQUES, E. **Finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MINTZBERG, H. **The rise and the fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.
- MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- MÜLLER, C. J. **Planejamento estratégico, indicadores e processos: uma integração necessária**. São Paulo: Atlas, 2014.
- O'BRIEN, J. A.; MARAKAS, G. M. **Administração de sistemas de informação**. 15. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.
- OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. São Paulo: Atlas, 2018.
- PASHA, O. Q.; POISTER, T. H.; EDWARDS, L. H. Mutual relationships of strategic stances and formulation methods, and their impacts on performance in public pocal transit agencies. **Administration and Society**, [s. l.], v. 50, n. 6, p. 884-910, 2015. DOI 10.1177/0095399715587524.

PEREIRA, M. J. L. de B.; FONSECA, J. G. M. **Faces da decisão**: abordagem sistêmica do processo decisório. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1979.

SOBRAL, F.; PECL, A. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2013.

TURBAN, E.; VOLONINO, L. **Tecnologia da informação para gestão**: em busca do melhor desempenho estratégico e operacional. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

YU, A. S. O. **Tomada de decisão nas organizações**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2011.

PRIORIDADES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

Sendi Chiapinotto Spiazzi¹
Luciana Flores Battistella²
Carolina Schneider Bender³
Jozene Noal de Oliveira⁴

1. INTRODUÇÃO

Um dos compromissos sociais ainda latente das instituições federais de ensino superior (IFES) consiste em compartilhar o conhecimento gerado com a comunidade. Spina (2016) complementa essa visão, pois afirma que o papel de inserção e relacionamento com a sociedade é destacado nestas instituições a partir da visibilidade que ganharam com as políticas públicas de pesquisa e pós-graduação adotadas desde 1990, que obrigam a divulgação contínua de seus resultados em resposta aos investimentos governamentais.

1 Graduada em Relações Públicas e Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: sendi.rp@gmail.com.

2 Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: luttibattistella@gmail.com

3 Graduada em Publicidade e Propaganda, Mestre e doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: carolisbender@gmail.com

4 Graduada em Relações Públicas e mestranda em Comunicação Social pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: jozenenoal@gmail.com

Considerando o conhecimento gerado nas IFES tema de Interesse Público, tem-se a importância da Comunicação Pública como ponte entre instituição e sociedade:

ações e discursos estratégicos sobre temas de Interesse Público configuram o espaço da Comunicação Pública, constituído a partir da circulação desses temas abordados por diferentes sistemas de comunicação estruturados nas instituições públicas e privadas (WEBER, 2007, p. 22).

O papel da Comunicação Pública é de estabelecer um fluxo informativo e comunicativo entre o Estado e seus cidadãos, seja na construção de uma agenda pública, na prestação de contas, no estímulo ao engajamento da população, na divulgação de ações promovidas ou na proposição do debate público (BRANDÃO, 2012).

Brandão (2012) explica a Comunicação Pública a partir de cinco perspectivas, algumas delas mais próximas das realidades das IFES: Comunicação Organizacional (da instituição com seus públicos); Comunicação Científica (por meio da popularização do conhecimento científico); Comunicação do Estado e/ou Governamental (com os cidadãos); Comunicação Política e Comunicação Comunitária.

Este artigo tem como objetivo analisar os documentos que regem a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), de forma a identificar quais as prioridades da gestão da Universidade frente às perspectivas da Comunicação Pública. Para este estudo, utilizou-se os métodos de pesquisa documental e análise de conteúdo, trabalhando como categorias as perspectivas apresentadas por Brandão (2012) para descrever a Comunicação Pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao falar em comunicação, suas estruturas e sua gestão em uma IFES, refere-se à Comunicação Pública dentro do conceito de administração pública. A partir da reforma gerencial do Estado, iniciada no Brasil na década de 90, passa-se a adotar a prática da administração pública gerencial, como

promessa de alcançar-se a tríade eficiência-eficácia-efetividade (FERREIRA et al., 2009). Assim, os órgãos da administração pública, incluindo-se as autarquias, das quais as IFES e, por sua vez, a UFSM fazem parte, passam a orientar-se ao consumidor-cidadão, que exige transformações como redefinição do papel do Estado, a partir de uma administração mais autônoma, com mais responsabilidades perante a sociedade e apresentando mais transparência na gestão de recursos públicos.

A Comunicação Pública ainda é considerada pelos principais autores de comunicação um conceito em construção, que ainda gera muitas reflexões, principalmente, no sentido de diferenciar a comunicação realizada entre Estado e cidadão, a Comunicação Governamental, política, institucional e de Interesse Público (BUENO, 2012; BRANDÃO, 2012; DUARTE, 2007). Um dos primeiros teóricos da área, Zémor (2009), afirma que Comunicação Pública

é troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo (ZÉMOR, 2009, p. 189).

Assim, o autor considera que a legitimidade do interesse geral é o interesse da Comunicação Pública, que deve ter como fim levar a conhecimento, prestar contas, valorizar e promover o debate público, ouvindo as demandas do cidadão enquanto ator e acompanhar as modificações da organização social, devendo ser entendida como uma troca de informações de utilidade pública (ZÉMOR, 1995). De forma geral, a Comunicação Pública diz respeito à transparência, participação, diálogo, e a um relacionamento cotidiano e individualizado das instituições com o cidadão. Considerando a reflexão acerca da prática de Comunicação Pública por Duarte (2010), compreende-se que ela segue os princípios de democratização da informação (acesso às informações para todo o cidadão); a adoção da perspectiva do cidadão nos processos (atentos às necessidades da população); e o estabelecimento de vias de mão dupla (proporcionando o diálogo).

Bueno (2012, p. 136) defende que a Comunicação Pública pode partir de qualquer tipo de instituição: “a comunicação de interesse público busca abranger as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem”. Weber (2007, p. 22) apresenta uma perspectiva similar à de Bueno (2012), ao afirmar que “ações e discursos estratégicos sobre temas de Interesse Público configuram o espaço da Comunicação Pública, constituído a partir da circulação desses temas abordados por diferentes sistemas de comunicação estruturados nas instituições públicas e privadas”.

O Interesse Público não existe em si, ou por si mesmo, mas sim em um emaranhado de interesses, de confrontos discursivos ancorados nos processos sociais em curso (FARIA, 2009). As influências de gestão exercidas nas estruturas de comunicação as transpassam, permeando a atividade-fim da comunicação, a informação. Esse é um dos maiores desafios de quem trabalha com Comunicação Pública, pois esse profissional precisa entender o seu papel e, principalmente, que “é parte ativa no processo por cujas consequências e resultados vai ser responsabilizado, seja por ação ou por omissão” (CAMARGOS, 2004, p. 150). A institucionalização do Interesse Público nos setores de comunicação da administração pública federal apresenta-se como um pressuposto para a garantia da democracia, transparência e livre exercício da cidadania dos profissionais que trabalham na área.

Brandão (2012) ainda amplia o conceito e apresenta cinco perspectivas para a Comunicação Pública no Brasil:

- I. Comunicação Organizacional da instituição/empresa com seus públicos de interesse em busca da construção de uma identidade e imagem organizacional;
- II. Comunicação Científica, mais conhecida como divulgação científica, por meio da produção e difusão do conhecimento científico para o desenvolvimento do país;
- III. Comunicação do Estado e/ou Governamental, ou seja, destas esferas com os cidadãos com vistas ao debate público;
- IV. Comunicação Política para defender ideias e posicionamentos políticos;
- V. Comunicação Comunitária e/ou Alternativa, caracterizada pelas estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Neste artigo, os documentos institucionais da Universidade Federal de Santa Maria foram analisados à luz da classificação feita por Brandão (2012) de forma a entender as prioridades da gestão da Universidade frente às perspectivas da Comunicação Pública.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Este artigo utiliza como técnica de coleta de dados a pesquisa documental em planos, regimentos e políticas que regem o funcionamento da UFSM e abordam sua área de comunicação. Os extratos dos documentos foram categorizados com base na análise de conteúdo.

Foram adotadas as etapas propostas por Bardin (2002) para análise de conteúdo: pré-análise a partir da revisão bibliográfica acerca de Comunicação Pública; exploração do material por meio da análise documental e tratamento dos dados de acordo com as categorias definidas *a priori* com base na bibliografia. As categorias de análise baseiam-se nas perspectivas de Comunicação Pública apresentadas por Brandão (2012): comunicação organizacional; governamental; científica; política e alternativa. A partir de inferências e deduções relacionadas às categorias, foram identificadas as prioridades da instituição no que diz respeito à Comunicação Pública.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foi criada em 14 de dezembro de 1960, a partir da união de diversos cursos superiores existentes em Santa Maria, fruto de um grande movimento em prol da interiorização do ensino universitário no país. Foi a primeira universidade federal do Brasil instalada fora do eixo das capitais (BARRICHELLO, 2001). Atualmente, oferta 130 cursos de graduação, 106 de pós-graduação, cinco de nível médio e 26 de ensino pós-médio.

A história da Comunicação Institucional da UFSM (BARRICHELLO, 2001) é marcada pela presença de um setor específico para esta finalidade, uma vez que a UFSM possuía um sistema instituído de comunicação, criado por meio do Estatuto de 1962, no início de sua existência. Segundo a autora, há quase que uma impossibilidade de centralizar a comunicação de uma instituição complexa como a UFSM, tendo em vista a geração contínua, sistemática e difusa de conhecimento, ideias e informações. Na Universidade, cada Centro, Curso, Departamento, Campus ou setor possui relações com setores específicos da sociedade, extravasando quaisquer tentativas de gestão centralizadora da comunicação. Tem-se uma organização na qual as informações fluem por todos os lados, novos fatos são gerados diariamente, abarcando uma infinidade de áreas, competências e especializações.

Para o presente artigo, foram analisados os seguintes documentos: Regimento Interno da UFSM (2011); Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2026; Relatório de Avaliação Interna 2016 e Política de Comunicação (2018). A partir desses documentos, percebe-se uma preocupação crescente com a comunicação estratégica e pública da instituição. Nos textos avaliados, a incidência de trechos que fala sobre comunicação soma 108 inserções. Identificaram-se 69 registros de Comunicação Institucional, 21 de Comunicação Científica, 18 de Comunicação Governamental e zero de Comunicação Política e Alternativa, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese da análise de conteúdo nos documentos da UFSM com base nas perspectivas de Comunicação Pública apresentadas por Brandão (2012)

Categorias a priori	Descrição teórica	Termos considerados na pesquisa documental	Frequência
Comunicação Institucional	Comunicação da instituição/empresa com seus públicos de interesse em busca da construção de uma identidade e imagem organizacional.	Trechos que se referem à Comunicação Institucional e de gestão; ecossistema e redes de comunicação; profissionalização da área; planejamento estratégico de comunicação; política de comunicação; identidade e imagem institucional; relacionamento com públicos de interesse.	69
Comunicação Científica	Produção e difusão do conhecimento científico para o desenvolvimento do país, divulgação científica.	Trechos que se referem à comunicação e divulgação científica e cultural; divulgação do ensino, pesquisa e extensão; atividades pedagógicas de comunicação; propriedade intelectual; transferência de tecnologia.	21
Comunicação Governamental	Comunicação do Estado e/ou Governamental, ou seja, destas esferas com os cidadãos com vistas ao debate público.	Trechos que se referem à transparência; prestação de contas; informações de utilidade pública e acessibilidade.	18
Comunicação Alternativa	Caracterizada pelas estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.	Não foram encontrados trechos específicos.	0
Comunicação Política	Para defender ideias e posicionamentos políticos.	Não foram encontrados trechos específicos.	0
TOTAL			108

Fonte: elaborado pelas autoras, 2018.

O Regimento Interno da UFSM, aprovado pelo Parecer 031/2011, da Comissão de Legislação e Regimentos do Conselho Universitário, e pela Resolução nº 006/2011, prevê, em seu Art. 25, a Coordenadoria de Comunicação Social como órgão executivo da administração superior que, de acordo com o Art. 31, compete:

- I. Executar os serviços de rádio, televisão, comunicação institucional e produção de notícias;
- II. Estabelecer a política global de comunicação para a Instituição;
- III. Facilitar a ação dos veículos de comunicação na busca de informações sobre a Universidade e manter constante relacionamento com a imprensa local, regional e nacional;
- IV. Dar apoio aos eventos científicos, educacionais e culturais que se realizem na Instituição; e
- V. Informar a sociedade sobre os fatos e acontecimentos ocorridos na UFSM. (UFSM, 2011, p. 13).

Nele, muitas das atribuições da Coordenadoria de Comunicação dizem respeito à Comunicação Institucional, enquanto que o item IV trata especificamente da Comunicação Científica. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2026 apresenta a comunicação ao relatar as Diretrizes das Políticas Institucionais relacionadas aos seguintes tópicos:

Planejamento e avaliação institucional; governança, controle interno e gestão de riscos; organização administrativa; gestão de pessoas; gestão orçamentária; tecnologia de informação; assistência estudantil; infraestrutura; gestão ambiental; comunicação, acessibilidade; inovação, empreendedorismo e transferência de tecnologias (UFSM, 2016, p. 6).

Em sua análise ambiental, o PDI cita a Comunicação Interna como uma das fraquezas identificadas na Universidade. Já no Perfil Institucional, o item “Inovação, empreendedorismo e transferência de tecnologia” coloca como importante para a instituição “possuir uma estratégia de comunicação, divulgação e visibilidade para suas ações de propriedade intelectual, empreendedorismo e transferência de tecnologia” (UFSM, 2016, p. 70).

O documento prevê como desafios institucionais: 1) Internacionalização; 2) Educação inovadora e transformadora com excelência acadêmica; 3) Inclusão social; 4) Inovação, geração de conhecimento e transferência de tecnologia; 5) Modernização e desenvolvimento organizacional; 6) Desenvolvimento local, regional e nacional; e 7) Gestão ambiental. A preocupação com a comunicação aparece em alguns dos desafios.

O “Desafio 3 – Inclusão Social” contempla 16 objetivos estratégicos. Dentro da dimensão “Processos”, um dos objetivos visa a aumentar a eficiência do processo de Comunicação Institucional, considerando as condições de pessoas com deficiência. Em consonância, nas iniciativas extraídas da comunidade para este mesmo desafio, aparece “proporcionar acessibilidade ampla nos meios de comunicação da UFSM (Site, Portal do Aluno, Portal da Biblioteca, TV Campus)” (UFSM, 2016, p. 110), o que caracteriza uma preocupação com a comunicação governamental e o atendimento às normativas do governo.

Dentro do “Desafio 4 – Inovação, geração de conhecimento e transferência de tecnologia”, há um objetivo na dimensão “Processos” relacionado à “melhoria da comunicação institucional, como forma de melhor divulgar o conhecimento produzido na instituição” (UFSM, 2016, p. 111). Neste aspecto, a Plano apresenta a necessidade de ampliar a Comunicação Científica de forma a garantir uma Comunicação Institucional mais eficiente. Também na dimensão “Processos” do “Desafio 5 - Modernização e desenvolvimento organizacional”, há um objetivo que busca melhorar a Comunicação Institucional. Algumas das contribuições da comunidade para este desafio são “desenvolver plano de comunicação institucional que promova a comunicação administrativa, interna, institucional e mercadológica” e “buscar a estruturação de um setor de comunicação por campus” (UFSM, 2016, p. 120).

Para o “Desafio 6 – Desenvolvimento Local, Regional e Nacional”, a dimensão “Processos” contempla um objetivo para a melhoria da Comunicação Institucional, considerando a realidade *multicampi* e os diferentes níveis de ensino. Também aparece como uma das contribuições da comunidade para este desafio: “Estabelecer um canal de comunicação com a comunidade com vistas a identificar as necessidades regionais e disseminar o conhecimento produzido em SM e nas regiões em que se inserem os campi fora de sede” (UFSM, 2016, p. 126).

Ao tratar das diretrizes da política de governança, controle interno e gestão de riscos, o PDI fala da “disseminação de informações e promoção da comunicação dos resultados da avaliação dos controles internos, necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão” (UFSM, 2016, p. 160), o que implica, além de governança, transparência e comunicação governamental.

Na página 185, o PDI traz o item “5.11 Diretrizes da política de comunicação”, referindo que a política de comunicação

Deve atender à missão, à visão e aos valores da UFSM: todos afeitos ao interesse público, integrador e dialógico. Deve, também, considerar que existem atividades de comunicação social em curso na Universidade, qualificando-a como uma rede autônoma que se comunica com seus variados públicos em sua complexidade (UFSM, 2016, p. 185).

Além disso, o PDI diz que a política deve articular os diferentes entes que compõem a comunicação da Universidade, considerando a Comunicação Pública; a Comunicação Administrativa; a Comunicação Institucional; a Comunicação e Divulgação Científica, Tecnológica e Artística; a Autonomia Editorial; a Convergência dos Meios; a Sustentabilidade; a Acessibilidade; e a Profissionalização da Área.

Para tanto, o PDI sugere a criação da comissão temática da política de comunicação, a qual trabalhou para a criação e aprovação do documento entre os anos 2016 e 2018. O acesso à informação e comunicação aparecem também como item importante nas diretrizes da política de acessibilidade, prevendo o uso de diversas tecnologias para tornar a comunicação acessível entre as pessoas e também com os veículos de comunicação da instituição.

De forma geral, o PDI apresenta objetivos de comunicação que abrangem a Comunicação Institucional, de forma a legitimar a identidade e a imagem institucional da Universidade no seu relacionamento com os públicos; a Comunicação Científica para compartilhar o conhecimento produzido na instituição; e a Comunicação Governamental no sentido de atender demandas de acessibilidade e transparência das informações exigidas pelos órgãos públicos ligados ao governo federal.

Por sua vez, o Relatório de Avaliação Interna (2016) apresenta a percepção do público quanto aos canais de comunicação da Universidade na dimensão “Comunicação com a sociedade”. Quanto aos canais de comunicação interna, 49,98% dos respondentes consideram “excelentes” ou “bons”, 32,99% consideram “regulares” e 11,56% afirmam ser “ruins” ou “péssimos”. Quanto aos canais de comunicação com a comunidade externa, 42,99% consideram “excelentes” ou “bons”, enquanto 35,25% consideram “regulares” e 13,70% afirmam como “ruins” ou “péssimos” (UFSM, 2016a).

Nos planos de ação descritos na avaliação, a Comunicação Pública também é abordada nos três âmbitos já citados. A comissão do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) planeja melhorar a divulgação dos Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC); a comissão do Centro de Educação Física (CEFD) visa à manutenção do site e redes sociais da unidade; enquanto que a comissão do Colégio Politécnico busca a formalização de uma assessoria de comunicação na Unidade. A comissão do campus de Frederico Westphalen cita a assessoria de comunicação para a divulgação de eventos e bolsas relacionadas aos cursos ofertados no campus; já a comissão do campus de Palmeira das Missões sugere ações de comunicação para integração com o Diretório Central de Estudantes (DCE) e diretórios acadêmicos, além da divulgação dos canais de comunicação externos. A comissão do Núcleo de Tecnologias Educacionais (NTE) propõe elaborar um projeto de assessoria de comunicação para o órgão.

Por fim, a Política de Comunicação, lançada em 2018 na Universidade, apresenta a seguinte premissa:

A Política de Comunicação tem como propósito instituir diretrizes e princípios de Comunicação no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria. O documento ainda tem como objetivos: integrar as atividades comunicacionais institucionais já desenvolvidas na Reitoria, na Coordenadoria de Comunicação, nos órgãos suplementares, nos órgãos complementares e nas unidades de ensino; reconhecer as áreas convergentes à Comunicação Social, fomentando e viabilizando de forma sustentável as atividades técnicas e de ensino, pesquisa e extensão da área de Comunicação Social da UFSM; integrar e guiar os fluxos, processos e sentidos dinamizados à imagem e identidade institucional, renovando e promovendo a legitimidade da UFSM socialmente (UFSM, 2018).

A Política ainda apresenta como objetivos para a área de Comunicação da UFSM:

- I. promover o diálogo entre instituição e seus variados públicos;
- II. dar visibilidade às suas ações de ensino, pesquisa e extensão;
- III. buscar legitimidade institucional perante a sociedade;
- IV. reconhecer, fomentar e tornar visível o capital intelectual e social da Instituição em prol do desenvolvimento da sociedade;
- V. profissionalizar a atividade de Comunicação da UFSM (UFSM, 2018).

Além disso, a Política prevê como princípios de Comunicação o Interesse Público; o diálogo; a transparência; a pluralidade; a integração da Comunicação Pública às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFSM; a sustentabilidade e a acessibilidade. Ainda disserta sobre a abrangência da área, contemplando aspectos de: a) Ecossistema comunicativo, abrangendo os fluxos de comunicação da instituição com seus públicos; b) Comunicação Pública que inclui temas institucionais e de gestão, prestação de contas e utilidade pública, bem como divulgação científica, tecnológica e artística; c) Comunicação organizacional que inclui institucional, interna, administrativa e científica; d) Convergência, ou seja, conexão das atividades de comunicação; e) Comunicação acessível, atendendo às leis de acessibilidade (UFSM, 2018).

A Política de Comunicação rege a Comunicação Pública da instituição, no que diz respeito aos seus aspectos institucional, científico e governamental. Nenhum dos documentos cita elementos de Comunicação Política ou Alternativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, tem-se, portanto, que a prioridade atual da Comunicação Pública na UFSM está focada na Comunicação Institucional, de forma a implementar a Política de Comunicação, alinhar as estratégias e ações da área e consolidar a identidade e a imagem institucional da Universidade no relacionamento com seus públicos. Essa preocupação se justifica, pois, os

profissionais de comunicação da Universidade se queixam da dificuldade de alinhar estratégias e trabalhar de forma integrada macroprocessos como campanhas de comunicação interna, assessoria de imprensa, organização de eventos e atualização dos sites e mídias sociais.

Outros estudos de comunicação realizados em IFES brasileiras (AROUCHE, 2013; ALVES, 2014; SILVA, 2014; OLIVEIRA, 2015) constataram que as principais dificuldades encontradas nos setores de comunicação dessas instituições dizem respeito ao número de profissionais que atuam na área, à dispersão geográfica (diferentes campi ou unidades universitárias) e à falta de diretrizes, planejamento e processos claros de alinhamento do setor. Essas percepções vão ao encontro do que regem e planejam os documentos analisados, focando, principalmente, na melhoria da Comunicação Institucional.

Além da Comunicação Institucional, há uma preocupação ainda tímida da UFSM em trabalhar a Comunicação/divulgação Científica de forma a compartilhar o conhecimento produzido na instituição, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade. As ações e diretrizes não focam apenas na pesquisa, mas também no ensino, nas atividades de extensão, cultura e na transferência de tecnologia com o mercado.

O PDI e a Política de Comunicação trazem ações de cumprimento das leis de acessibilidade, transparência e governo eletrônico no que diz respeito ao papel da Universidade enquanto órgão público federal. Porém, há muito que aperfeiçoar nesta área, de forma a ir além do que exigem as leis, garantindo um verdadeiro sistema de comunicação pública em prol da cidadania e da transparência ativa.

A inexistência de trechos específicos de Comunicação Política e Alternativa nos documentos analisados não garante que estas perspectivas não ocorram na Universidade. Acredita-se que essas comunicações acontecem de maneira informal, não sendo registradas e institucionalizadas pela gestão. Para futuros estudos, tendo como objeto a UFSM ou outras IFES, sugere-se uma investigação mais aprofundada das prioridades de Comunicação Pública nos processos, ações e veículos de comunicação institucionais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, C. A. **Gestão da Comunicação das Universidades Federais**: Mapeamento das Ações e Omissões. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2014. Disponível em: <https://www.faac.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/MestradoeDoutorado/Comunicacao/DissertacoesDefendidas/cristiano-alvarenga-alves.pdf>.
- AROUCHE, T. V. V. **Comunicação e/ou Informação na Universidade Tecnológica Federal do Paraná e na Universidade Federal da Integração Latino-Americana**: Estudo de Caso Múltiplo em Novas Universidades Federais. 2013. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/36254>.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de L. A. Reto e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BARRICHELLO, E. M. da R. **Comunicação e comunidade do saber**. Santa Maria: Palotti, 2001.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-34.
- BUENO, W. C. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 134-154.
- CAMARGOS, M. L. O comunicador público entre o mar e o rochedo. In: OLIVEIRA, M. J. da C. (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004. p. 147-156.
- DUARTE, J. Os desafios da Comunicação Pública. **Revista do Congresso de Gestão do Ministério Público**, 1. ed., p. 21-26, 2010. Disponível em: http://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Revista_I_Congresso_Gestao.pdf.
- DUARTE, J. **Comunicação Pública**. [s. l.: s. n.], 2007. p. 47-58. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/Comp%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>.
- FARIA, A. M. de. Imprensa e interesse público. In: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 175-179.
- FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Anais... p. 27-30, 2009. Salvador de Bahia, Brasil.
- OLIVEIRA, R. B. **Comunicação Organizacional Integrada na Universidade de Brasília**: um Estudo de Caso. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19418>.

SILVA, F. F. B. **Redesenho da estrutura organizacional na perspectiva do mapeamento de processos**: análise e proposição para a área de comunicação do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). 2014. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <http://tede.udesc.br/handle/handle/646>.

SPINA, T. Z. **Divulgação científica por meio de ferramentas digitais**: Estudo de caso do portal do Instituto de Física de São Carlos (IFSC/USP). 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8660>.

UFSM. **Resolução nº 016, de 30 de outubro de 1998**. Institui a Coordenadoria de Comunicação Social da UFSM, absorvendo a infraestrutura da Rádio Universidade e da Assessoria de Imprensa do Gabinete do Reitor. Santa Maria: UFSM, 1998.

UFSM. **Regimento Geral da Universidade Federal de Santa Maria**. Aprovado pelo Parecer 031/2011 da Comissão de Legislação e Regimentos do Conselho Universitário e Resolução nº 006/2011, de 28 abril de 2011. Santa Maria: UFSM, 2011. Disponível em: <https://portal.ufsm.br/documentos/publico/documento.html?id=12579396>. Acesso em: 24 jan. 2018.

UFSM. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026**. Santa Maria: UFSM, 2016. Disponível em: <http://pdi.ufsm.br/images/DocPDI/03-DocPDI-Capitulo3-PlanejamentoEstrategico-ConsultaPublica.pdf>

UFSM. **Relatório de Avaliação Interna**: Autoavaliação da UFSM 2016. Santa Maria: UFSM, 2016a. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/avaliacaoufsm/imagens/documentos/relatorios/2016-2017.pdf>.

UFSM. **Resolução nº 005, de 16 de abril de 2018**. Aprova a Política de Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria: UFSM, 2018. Disponível em: <http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/uploads/320a27dd-2264-4104-92ef-501c34734b9d.pdf>.

WEBER, M. H. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **LOGOS 27**: Mídia e democracia, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 21-42, 2007. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/12464>.

ZÉMOR, P. Como anda a Comunicação Pública? **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 189-195, 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>.

ZÉMOR, P. O campo da Comunicação Pública. In: ZÉMOR, P. **La communication publique**: que sais-je. [s. l.]: Presses Universitaires de France, 1995.

COMPETÊNCIAS GERENCIAIS: UM ESTUDO DE CASO COM COORDENADORES DE CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* DA UFSM

Larissa Iop Greco¹
Gilberto Martins Santos²

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem como finalidade a gestão de bens e interesses qualificados à sociedade, abrangendo três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal –, segundo os princípios do Direito e da Moral, tendo como fim o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2014). Santos (2014, p. 25) complementa que: “a gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle de bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço”.

Para Fleury e Fleury (2001), na administração pública a *competência* é atributo essencial e necessário para uma pessoa desempenhar

1 Graduada em Turismo (UFN) e Graduada em Administração (FAPAS). Especialista em Gestão de Pessoas e Marketing (UFN). Especialização concluída no Programa Especial de Graduação de Formação de Professores para a Educação Profissional (UFSM) e Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria, RS, em 2020.

2 Doutor em administração pela Universidade de São Paulo - USP, na área de Produção e Operações. Possui graduação em Administração de Empresas - Universidades Regionais Integradas (1985) e Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria (2001). Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria. Tem experiência na área de Administração Pública atuando na docência em ensino de Graduação e Pós-Graduação.

alguma tarefa. Campos (2015) corrobora mencionando que os atributos individuais dependem do contexto e do trabalho a ser realizado. Segundo Melo, Lopes e Ribeiro (2013), estas competências possuem caráter relacional, ao considerar que emergem das ações dos gestores em seu contexto organizacional, na convergência e na inter-relação com os demais dirigentes.

No setor público, competências gerenciais estão no centro das inquietações das instituições, em diversos âmbitos, tanto entre política e burocracia quanto entre flexibilidade e controle, e também entre as necessidades dos cidadãos e a limitação da disponibilidade de recursos (TEIXEIRA; SILVA; LIMA, 2011). Portanto, servidores competentes, comprometidos e conscientes são essenciais devido ao cerne de ordens políticas que diz respeito à capacidade de negociação para lidar com assuntos referentes à função organizacional (OLIVEIRA; COSTA; ZANIVAN, 2014).

Diante disso, este estudo analisa um grupo de gestores públicos (coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu* da UFSM) com delimitação de atribuições de cargos, com certa especificidade, mas que carregam também, atributos de gestão de empresas tradicionais. Dessa maneira, além dos conhecimentos acadêmicos, torna-se importante ter capacidade de comando, saber empreender, ter visão de futuro, possuir competência para identificar problemas e alternativas para soluções, tomar decisão, mediar conflitos, alocar recursos, empenhar pessoas, supervisionar atividades e avaliar os resultados (FARINELLI; MELO, 2009).

Argumenta ainda Farinelli e Melo (2009) que a maioria dos coordenadores de curso não possuem formação que os instrua para a função gerencial, ressaltando que o aprendizado acontece no próprio exercício do cargo. Nesse sentido, a realidade também apresenta que tais características são importantes no processo de desenvolvimento institucional, pois a ausência das competências necessárias ao desempenho do cargo pode ocasionar às instituições baixo dinamismo acadêmico, com baixa produtividade na gestão, e acabar comprometendo a elevação de indicadores de qualidade, nos conceitos dos cursos, pois são imprescindíveis para a melhoria da educação e da pesquisa e extensão, e no conceito institucional perante a comunidade científica e na sociedade.

Diante do exposto, esta pesquisa se revela de grande importância no processo de melhoria da qualidade da gestão no ambiente institucional e uma ferramenta de apoio na qualificação de coordenadores de programas e cursos. Dessa maneira, o objetivo deste estudo é analisar as competências gerenciais necessárias ao cargo de coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Federal de Santa Maria, visando contribuir com uma proposta de capacitação. E sua metodologia de pesquisa possui abordagem qualitativa, sendo de cunho descritivo e estrategicamente um estudo de caso.

Por fim, este artigo apresenta além da introdução, uma breve revisão teórica sobre competências gerenciais, metodologia, resultados e conclusões e considerações finais.

2. COMPETÊNCIAS GERENCIAIS

As competências gerenciais possuem diferentes concepções, estando atreladas às características do ambiente econômico, do setor de atuação, da localização e do tamanho da organização em que o líder atua. Além dessas características, deve-se levar em consideração cultura, segmentos de clientes, entre outros. Dessa maneira, versar sobre competências gerenciais exige uma adequação a uma série de condições (CASSOL et al., 2015). Fleury e Fleury (2011) definem competências gerenciais como o agir responsável, que unifica conhecimentos, recursos, habilidades que acrescentem valor econômico à organização e estima social ao gestor.

Além disso, Alsemgeest et al. (2017) conceitua as competências gerenciais como “[...] um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que um indivíduo precisa e desenvolve para ser eficaz na sua carreira, dentro da organização que atua”. Para Krajcovicova, Caganova e Cambal (2012), essas competências gerenciais têm um propósito benéfico e servem como um aperfeiçoamento do método peculiar de gerenciamento de desempenho, apresentando benefícios para organização e para o colaborador.

Skorková (2016) aponta que as funções gerenciais podem ser parecidas e universais entre os setores públicos e privados, porém as condições

nesses dois ambientes são bem distintas. Igualmente, convém ressaltar que as ambiguidades e singularidades da gerência “vão se refletir na competência gerencial, que traz consigo o saber fazer bem e fazê-lo de fato, e, dessa forma, cria uma relação técnica ligada à maneira de como o indivíduo executa ou como desenvolve seu papel” (PAIVA; FERREIRA, 2013, p. 211). Já Menetiet et al. (2012) complementa que as competências gerenciais têm como potencialidade o autodesenvolvimento, que se conceitua como a capacidade de desenvolvimento educacional, cultural e técnico, o qual tem por base o planejamento e, por finalidade, o crescimento profissional.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa classifica-se como qualitativa quanto a sua natureza, a qual apresenta o seu raciocínio baseado na percepção e na compreensão humana (STAKE, 2011). Como estratégia de pesquisa, delimitou-se como estudo de caso, que, segundo Yin (2005, p. 32), “[...] é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real”. Em relação ao objetivo da pesquisa, classifica-se como descritiva, que, segundo Gil (2007), tem como finalidade descrever características de determinado fenômeno. A população envolvida nesta pesquisa foi composta por 59 coordenadores de cursos de pós-graduação *stricto sensu* da UFSM, na atual gestão. Realizaram-se entrevistas semiestruturadas, com oito coordenadores, obedecendo ao critério de sorteio aleatório, dentro dos grupos de cursos, em função dos conceitos obtidos na avaliação quadrienal da CAPES (2017). Sendo que o período de coleta de dados ocorreu de 10 agosto a 10 dezembro de 2019. O Quadro 1 apresenta os cursos de pós-graduação *stricto sensu* com conceito CAPES.

Quadro 1 – Cursos de pós-graduação *stricto sensu* e conceituação CAPES/UFSM

Mestrados/Doutorados – conceitos CAPES/UFSM
<p>Conceito 3:</p> <p>Mestrado Acadêmico em: Agrobiologia; Ciência e Tecnologia Ambiental; Gerontologia; Reabilitação Funcional; Ciência da Computação; Ciência da Matemática e Ensino de Física; Matemática; Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo; Direito; Relações Internacionais; Agronegócios (Campus Palmeira das Missões).</p> <p>Mestrado Profissional em: Matemática em Rede Nacional – PROFMAT; Gestão de Organizações Públicas; Ensino de História em Rede Nacional; Políticas Públicas e Gestão Organizacional.</p>
<p>Conceito 4:</p> <p>Mestrado Acadêmico em: Agronomia – Agricultura e Ambiente (Frederico Westphalen); Educação Física; Engenharia da Produção; Economia e Desenvolvimento.</p> <p>Mestrado Profissional em: Ciências da Saúde; Agricultura de Precisão; Patrimônio Cultural; Educação Profissional e Tecnológica; Tecnologias Educacionais em Rede.</p> <p>Mestrado e Doutorado Acadêmico em: Ciência e Tecnologia dos Alimentos; Engenharia Agrícola; Extensão Rural; Zootecnia; Biodiversidade Animal; Enfermagem; Física; Meteorologia; Administração; Engenharia Ambiental; Engenharia Civil; Engenharia Química; Artes Visuais; Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde; Distúrbios da Comunicação Humana; Ciências Sociais; Educação; História; Psicologia.</p>
<p>Conceito 5:</p> <p>Mestrado e Doutorado Acadêmico em: Agronomia; Engenharia Florestal; Ciências Farmacêuticas; Ciências Odontológicas; Farmacologia; Letras; Geografia; Comunicação; Filosofia.</p>
<p>Conceito 6:</p> <p>Mestrado e Doutorado Acadêmico em: Ciência do Solo; Ciências Biológicas: Bioquímica Toxicológica; Engenharia Elétrica.</p>
<p>Conceito 7:</p> <p>Mestrado e Doutorado acadêmico em: Medicina Veterinária; Química.</p>

Fonte: adaptado de UFSM. Cursos de Mestrado e Doutorado. 2019. <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/prpgp/mestrado-doutorado>.

Para a entrevista, as perguntas propostas foram adaptadas dos estudos de Nunes (2015) e Matte (2014). Os dados relativos às entrevistas foram analisados por meio de análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (2011), é definida como um conjunto de técnicas que visam obter a descrição do conteúdo das mensagens que permitem inferir conhecimentos relativos. Dessa forma, apresentam-se, no Quadro 2, as categorias de análises.

Quadro 2 – Categorias de análises das entrevistas

Categorias	Questões
Trajetória	1. Tempo de serviço no cargo de coordenador de curso de pós-graduação na instituição? E Tempo na IFES? 2. Fale brevemente de sua trajetória como gestor na UFSM.
Requisitos	3. Em sua visão, quais são os requisitos necessários para ser coordenador de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ? E como ocorre a escolha nesse programa?
Competências	4. Quanto à palavra competência, o(a) senhor(a) poderia me dizer se já ouviu falar? Se sim, qual o seu entendimento? 5. E quanto às competências gerenciais, você já ouviu essa expressão? Se sim, qual o seu entendimento? 6. Na sua concepção, quais as competências consideradas fundamentais para desempenho de funções de coordenações de curso de pós-graduação?
Desafios	7. Quais os desafios e dificuldades enfrentados como coordenador de curso de pós-graduação?
Capacitação	8. Em sua opinião, qual a importância da capacitação para o desenvolvimento de competências de coordenadores de pós-graduação? 9. Como coordenador de curso de pós-graduação, atualmente quais são as capacitações que recebem? 10. Quais são as deficiências/falhas encontradas na capacitação dos coordenadores de curso de pós-graduação e como você solucionaria isso? Deixe suas sugestões, caso as tenha.
Avaliação	11. A CAPES avalia os cursos por meio de uma ficha de avaliação. Em sua opinião, o que o(a) senhor(a) considera como pontos positivos/negativos, refletindo sobre suas competências no cargo de coordenador de curso? Referir à ficha de 2017. 12. A CAPES aprovou (ou está em fase de aprovação) uma nova ficha de avaliação dos cursos de pós-graduação para avaliação em 2021. Nesse sentido, o que o(a) senhor(a) pensa a respeito dessa mudança?

Fonte: elaborado pelo autores, com base em Nunes (2015) e Mate (2014).

De acordo com cada questão, procurou-se agrupá-las, criando-se categorias de análises, diante dos estudos obtidos na revisão de literatura, os quais serviram de embasamento. Foram analisados os trechos das falas dos entrevistados e também houve a criação de subcategorias de análises para melhor compreensão. Os conteúdos foram apresentados em quadros-resumo e as reflexões no decorrer do texto. As entrevistas foram gravadas e duraram em média 35 minutos. Nas análises de dados, os entrevistados foram identificados por códigos Coordenador A, B, C, D, E, F, G, H; a fim de se manter o anonimato destes.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As análises e discussões dos resultados das entrevistas ocorreram por meio de categorias de análise de conteúdo, com a apresentação dos resultados através de quadros-resumos e de forma literal dos trechos das falas dos coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu*. Inicialmente apresenta-se a categoria trajetória profissional, a qual abrange o tempo de instituição e de coordenação no curso de pós-graduação *stricto sensu*, além de se verificar o tempo na trajetória de gestão. O Quadro 3 apresenta trechos das falas dos coordenadores a respeito desse primeiro elemento.

Quadro 3 – Tempo de UFSM e Coordenação

Categoria Trajetória Tempo na UFSM e coordenação
Coordenador A – “Estou há oito anos na UFSM e, na coordenação da pós, há 6 meses.”
Coordenador B – “Agora nessa atual gestão eu estou desde março e estou de forma pro tempore, me comprometi a ficar até março do ano que vem. Eu entrei na UFSM há uns 24 anos.”
Coordenador C – “Estou há 12 anos na UFSM, entrei em 2007, eu estou no cargo de coordenação na segunda gestão.”
Coordenador D – “Na UFSM desde 2012, 7 anos e oito meses no cargo de coordenador.”
Coordenador E – “Estou na UFSM desde 2012, vim redistribuído [...], então em 2016 a gente acabou assumindo (aqui estava se referindo à coordenação de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i>)”.
Coordenador F – “Na instituição, dois anos e nove meses. No cargo, um ano e meio.”
Coordenador G – “Estou na UFSM desde julho de 2017, assumi a coordenação em setembro de 2017.”
Coordenador H – “Eu estou há 3 anos na UFSM e estou como coordenador do programa de pós-graduação nos últimos seis meses.”

Fonte: dados da pesquisa.

Pode-se observar que os coordenadores A, B, D, F e H estão no cargo de coordenação de curso até um ano. Já a coordenadora C está na sua segunda gestão, o E desde 2016 e o G desde 2017, estando a mais tempo no cargo.

A respeito da trajetória como gestor na UFSM, obtiveram-se as experiências em cargos de gestão de coordenador de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e a carreira profissional. O Quadro 4 apresenta algumas falas dos entrevistados.

Quadro 4 – Trajetória de gestão na UFSM

(continua)

Categoria Trajetória
Fale brevemente sobre sua trajetória de gestão na UFSM
<p>Coordenador A – “Experiência de 6 anos na Graduação, pela primeira vez; eu nunca tinha assumido um cargo de gestão, eu fui docente em outras instituições privadas antes de entrar aqui, mas foi aqui na universidade que eu senti esse desafio como poderia fazer parte da minha vida que até então nunca havia me enxergado ocupando cargo de gestão e foi muito produtivo, assumi a coordenação logo que entrei aqui, posso dizer que quase toda minha trajetória aqui ela está envolvida com gestão [...]”</p>
<p>Coordenador B – “[...]assumi algumas vezes coordenação de estágio quando começou o PPXX [...]. Com doutorado quando começou o PPXX, então naqueles primeiros quatro anos eu tive que estar bem envolvida, a primeira gestão quem teve que fazer fui eu e o professor [...], ele era o coordenador e eu era a vice, a gente tinha que iniciar tudo, não tinha espaço físico, não tinha nada, a coordenação funcionava na sala do professor [...], foi bem complicado, pois era algo que estava surgindo, ninguém entendia de pós-graduação, tinha pouquíssimos doutores. Como vice fiquei uns 6 anos, eu acho, intercalado, e como coordenadora 1 ano.”</p>
<p>Coordenador C – “Entre em 2007, eu estou no cargo de coordenação na segunda gestão, eu estive na época do triênio 2009, 2010, 2011, eu fiquei dois anos naquele triênio, pois é o tempo da nossa portaria, mas eu estou envolvida com a coordenação de pós stricto sensu desde 2007, eu entrei no curso e virei a vice [...]. Vim entrar em gestão agora porque a colega vai se exonerar em outubro e ninguém dos novos professores que não têm experiência em coordenação de pós se disponibilizava ficar na coordenação. Eu me disponibilizei, em função do meu comprometimento e carinho pelo programa, a voltar por um período curto para ajudar a colega. Complementaria que tive um ano de gestão na chefia de departamento, março de 2017 a março de 2018 fui chefe de departamento[...]”</p>
<p>Coordenador D – “Primeiro cargo de gestão que tenho na UFSM, desde janeiro, antes disso a gente participava do colegiado da pós-graduação, mesmo não sendo gestor a gente acaba participando de alguma forma nessas decisões do PPXX.”</p>
<p>Coordenador E – “Iniciei a carreira profissional em 2001, atuei no setor de [...] até 2008, eu era gestor das áreas de operação e planejamento das distribuidoras. Quando eu iniciei a minha carreira de servidor público em Alegrete em 2008, o qual eu fiquei até 2012, tive a oportunidade em 2010 de abrir o mestrado stricto sensu, eu fui um dos pioneiros à frente desse projeto, então eu tive a experiência na criação do programa e ficar dois anos à frente da coordenação de 2010 a 2012. Desde 2012 na UFSM [...]. Em 2016 a gente acabou assumindo a coordenação, para nós é interessante porque a avaliação também ela é a cada quadriênio, então a perspectiva é pelo menos fechar um quadriênio para não ter uma mudança de gestão no meio de um processo avaliativo[...]”</p>

(conclusão)

Categoria Trajetória
Fale brevemente sobre sua trajetória de gestão na UFSM
Coordenador F – “O primeiro cargo que estou na instituição, muito porque ninguém quer, também não queria, mas na época talvez porque eu tava chegando, enfim não tivesse presenciado grande parte da história da instituição e do programa que faz com que as maiorias das pessoas não quisessem ocupar esse lugar, então acabei assumindo para contribuir com o grupo, com o programa, mas sem dúvida é cargo que ninguém quer ocupar[...]”
Coordenador G – “Na UFSM foi o único cargo que eu assumi desde que cheguei. Na verdade, nosso mandato é de dois anos, então eu estaria entregando agora em setembro, mas acabei ficando por mais dois anos por conta da avaliação quadrienal e outra pessoa que iria pegar agora não está ciente do processo que está acontecendo. Fora isso algumas comissões de pesquisa que eu fazia parte, mas agora tudo mudou na universidade e não sei como vai ficar.”
Coordenador H – “Antes disso eu fui coordenador substituto por dois anos, eu fui também chefe de departamento também substituto por uns 6 meses.”

Fonte: dados da pesquisa.

Pode-se observar a partir das falas dos coordenadores D, F e G, que estes assumiram seu primeiro cargo de gestão na UFSM. Os coordenadores A, B, C, E e H apresentam maior experiência, quanto à gestão, dentro da instituição.

Na categoria requisitos, realizou-se o seguinte questionamento: Em sua visão, quais são os requisitos necessários para ser coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu*? Analisando-se as respostas, foram obtidas as seguintes subcategorias de análises, apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Subcategorias requisitos dos coordenadores de pós-graduação *stricto sensu*

(continua)

Requisitos mencionados	Número de vezes mencionado
Professor permanente do programa	3
Conhecer aspectos legais	2
Dominar a Plataforma Sucupira	1
Competências de gestão de pessoas	1
Questão burocrática	1
Organização do programa	1
Planejamento	1

(conclusão)

Requisitos mencionados	Número de vezes mencionado
Capacidade de motivação	1
Controle (do que é feito e precisa ser feito)	1
Responsabilidade	1
Boa comunicação	1
Entender o contexto da pós-graduação	1
Gostar de pesquisa	1

Fonte: dados da pesquisa.

Logo, ilustram-se algumas respostas:

A **Coordenadora B** mencionou: *“Tu tem que dominar o Sucupira, que é uma plataforma complicadinha que é muito burocracia, preencher o coleta, tu tem que ir no CPF de cada coautor e preencher, isso é um trabalho que demora muito, tem toda essa questão burocrática de ter que ir a Brasília fazer reunião, muitas reuniões com a Pró-Reitoria de Pós-Graduação, isso toma muito tempo”*. Já a **Coordenadora C** traz outra visão: *“Há a função gratificada, mas isso não oferece estímulo algum pra coordenação, ideal de contribuir para a organização do programa, organização pedagógica das produções das pesquisas, gostar minimamente de pesquisa para poder ser um coordenador do ponto de vista da motivação. Do ponto de vista gerencial, ele deveria conhecer aspectos legais do que pode e o que não pode em termos das resoluções da universidade das leis trabalhistas, das resoluções do CNPQ e da CAPES, ter conhecimento amplo ou adquirir isso, do que ele saiba ou não dizer para um bolsista, exigir de um bolsista.”*

O **Coordenador E** menciona que: *“Então, o principal é conhecer bem o contexto porque é muito diferente da graduação desde a concepção, abertura e tal, tu tem que ter um aval, na verdade não tem uma autonomia para abrir uma pós, tem que submeter uma avaliação da CAPES. Se tu olhar os requisitos mais formais para se candidatar é ser docente do programa, então docente colaborador não pode, ou visitante. Tem que ser docente permanente no programa”*.

Ainda referente à categoria requisitos, apresenta-se, no Quadro 6, o questionamento relacionado à escolha do coordenador de curso, ilustrando-se algumas falas.

Quadro 6 – Critérios de escolha de coordenador de curso de pós-graduação

Categoria Requisitos Como ocorre a escolha neste Programa?
Coordenador A – “Hoje no nosso regulamento da pós do nosso prevê que é feita uma eleição dentro do colegiado, a gente nunca fez uma consulta por meio de eleição mesmo por cédulas como a gente faz na graduação, que se consulta todos os alunos, pelo menos aqui sempre foi feito em sede do colegiado. Nunca houve concorrência por várias pessoas, sempre se chega num consenso no nosso programa. O primeiro coordenador foi por antiguidade, aí depois os outros por disponibilidade.”
Coordenador B – “No programa é eleição, a cada 2 anos nós temos uma eleição, então votam todos os alunos, professores, secretário do curso. A eleição é tanto para o coordenador como para o vice quanto para os líderes de linha, depois dessa eleição [...]”
Coordenador C – “Existe o critério de ser alguém do grupo disponível porque de verdade assim o perfil gerencial, houve um tempo que ele ficava a cargo de quem já estava na gerência e achava que tu tinha perfil, [...]”
Coordenador D – “É feito com eleição, primeiro existe a candidatura, os professores aptos que fazem parte do programa se candidatam, aí depois as candidaturas passam pelo colegiado, são homologadas aí depois se forma uma comissão eleitoral, fazem a eleição depois avalia a contagem dos votos, normalmente não tem mais que uma chapa.”
Coordenador E – “Eleição aos pares: a gente abre um edital específico, o colegiado define uma comissão de eleição, essa é encarregada de preparar o edital, larga o edital, vai ter um período de candidatura, e depois se homologa os candidatos. Além disso, tem período de votação, caso seja chapa única a gente dispensa votação.”
Coordenador F – “É um cargo que ninguém quer ocupar desde que eu estou aqui ninguém tem interesse, inclusive eu sou coordenadora sozinha não tenho substituto porque ninguém tem interesse. Desde que eu entrei só teve um coordenador pro tempore que foi uma indicação do diretor para que o curso não ficasse sem. Então a única situação que teve que eu presenciei foi a minha que foi um acordo, foi um levantamento no grupo [...]”
Coordenador G – “No programa a escolha do coordenador basicamente uma votação em colegiado.”
Coordenador H – “Quem define o novo coordenador é o colegiado do programa, nós temos um colegiado que é um pouco atípico que participam todos os professores orientadores, participam dois representantes discentes, esses que elegem de fato.”

Fonte: dados da pesquisa.

Em síntese, as falas de seis dos coordenadores remetem que a escolha do coordenador de curso acontece por meio de eleições. Destaca-se, no entanto, algumas outras formas de decisão de quem coordena determinado curso: a Coordenadora C comentou que assume quem está mais disponível; já a Coordenadora F declarou que foi através de um acordo, enfatizando, contudo, que ninguém quer assumir esse cargo.

Desse modo, pode-se mencionar que nem sempre as escolhas estão de acordo com o Regimento Geral do Programa de Pós-Graduação, pois cabe ao colegiado normatizar o processo de consulta à comunidade docente, discente e técnico-administrativa. Estas duas coordenadoras apresentam uma situação atípica, na qual as dificuldades de se obter um coordenador determina a necessidade de se fazer acordos para que o programa tenha alguém à sua frente. Cabe salientar que dois coordenadores comentaram ainda que ninguém quer assumir esse cargo.

Com relação à categoria competências, foram abordadas três questões: quais competências eram consideradas fundamentais para o desempenho de funções de coordenações de curso de pós-graduação *stricto sensu* além de qual o entendimento das palavras *competência* e *competências gerenciais*. O primeiro questionamento foi sobre o entendimento da palavra *competência*, obtendo-se os seguintes retornos, apresentados no Quadro 7:

Quadro 7 – Entendimento da palavra competência

(continua)

Categoria competência Entendimento da palavra competência
Coordenador A – “ <i>Competência difícil definir. [...] Vem acompanhada de uma ideia de fazer o serviço bem feito, não digo com total perfeição, não necessariamente para ser competente precisa ser perfeito, mas com zelo, dedicação. A ideia de competência, ela está atrelada pra mim dentro de um comprometimento, esse comprometimento e essa dedicação, elas se refletem em ações que demonstram a competência de quem está exercendo um cargo de gestão. Se a gente pudesse enquadrar o que é um gestor competente é alguém que se preparou para aquilo ou que se importa com aquilo e se esforça para fazer aquele serviço bem feito. Eu realmente procuro agir de uma forma competente, estou aqui escolhido pelos colegas.</i> ”
Coordenador B – “ <i>Conhecimentos, habilidades e atitudes[...].</i> ”
Coordenador C – “ <i>Significa ter um conhecimento, um saber fazer também, não é só conhecimento teórico de aspectos da gerência, mas também saber como implementar isso, mas não sei se isso se confunde um pouco com as habilidades pessoais. Acho que entre as competências de um coordenador está conhecer todos os trâmites legais e como construir editais, como entender o regimento/estatuto, todo o processo da universidade [...], faz parte das competências tu conhecer toda a tua instituição para poder compatibilizar o que tu faz no programa com que a instituição projeta pra si. Também esse trato pessoal, essa capacidade de escutar e de dar respostas também dentro de um aspecto jurídico, contábil, legal enfim que for institucional adequadas e pedagógicas, e a outra seria pensar aspectos pedagógicos da formação do mestrado e doutorado que são muito diferentes da graduação.</i> ”

(conclusão)

Categoria competência Entendimento da palavra competência
Coordenador D – “Fazer render as atividades que tu tem habilidade para fazer e no qual tu estuda pra isso, que tu tem capacidade para isso. E eu entendo dessa forma, inclusive na universidade tá sendo agora trabalhada pela PROGEP administração por competências. Isso eu entendo como competência tu fazer as atividades na qual tu tem habilidade e capacidade de fazer.”
Coordenador E – “Vinculado às habilidades de desenvolvimento, as competências ou deveres muitos vinculados às habilidades de cada docente/discente.”
Coordenador F – “Seria uma habilidade.”
Coordenador G – “Hoje em dia é uma palavra muito estimada e no meu entendimento mais geral é simplesmente a ideia de que vou fazer uma analogia, existe uma tarefa a ser realizada e existe um meio de fazer essa tarefa, e ser competente é ter habilidade ou ter a disposição pra conseguir realizar essa tarefa de maneira apropriada, e nesse sentido eu diria em geral os docentes não têm em princípio competência pra certas atividades que eles realizam nas coordenações, claro eles adquirem essa competência, é difícil supor que o sujeito já tenha essas competências.”
Coordenador H – “Acredito que tem a ver com habilidades de conseguir realizar alguma função mais específica que trata tanto dessas competências no plural quanto das capacidades do coordenador em exercício. E quanto à competência no sentido amplo de procurar fazer bem feito as coisas, nosso ideal é fazer bem feito pra fazer uma vez só, não ter retrabalho nem sempre é possível, pois muitas vezes a gente acaba tendo que refazer as coisas e procura aprender justamente para aprimorar.”

Fonte: dados da pesquisa.

Observou-se que todos os entrevistados mencionaram, de uma forma ou de outra, itens relacionados ao conceito da palavra competência, o que corrobora os estudos de Fleury e Fleury (2001), que definem competência, como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes. Diante disso, a partir dos excertos das falas foi possível criar as subcategorias de análises, apresentadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Subcategorias Competências

Subcategorias - Competências	Número de vezes mencionadas
Habilidade(s)	4
Fazer o serviço bem feito	2
Comprometimento	1
Conhecimentos, habilidades e atitudes	1
Conhecimento	1

Fonte: dados da pesquisa.

Pode-se observar, por meio das subcategorias de análises, que a palavra-chave mais citada foi *habilidades* como entendimento da palavra *competência* e, posteriormente, realizar um trabalho bem feito. Ainda referente à categoria *competências*, perguntou-se qual era o entendimento sobre a expressão *Competências Gerenciais*. As respostas são apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Entendimento sobre Competências Gerenciais

(continua)

Categoria Competências Entendimento da expressão Competências Gerenciais
Coordenador A – “Muito vagamente não é uma coisa que eu tenha conhecimento, mas eu associo a essa capacidade de lidar com algumas rotinas que fazem parte da gestão de uma coordenação de uma forma mais racional, eficiente, mas não tenho uma clareza de como que seria competência no sentido de efetividade de melhor agir, não é um conceito muito claro.”
Coordenador B – “Estão normalmente ligadas ao cargo que pode ser formal ou informal, então dependendo do teu cargo tu tem uma série de questões, algumas mais técnicas e outras mais comportamentais e de relacionamento. São as que tu precisa ter relacionadas ao cargo que tu ocupa de gestão.”
Coordenador C – “Esse novo fazer dentro da instituição, de qualquer instituição, em um banco, em uma universidade, uma clínica, enfim tu analisa não só o que o mercado precisa, no nosso caso não é só mercado que deve, porque se fosse assim a gente não faria nada novo a formação do ser humano, ao processo de inovação, as demandas sociais [...]”
Coordenador D – “Já ouvi falar, inclusive eu fiz há pouco tempo um curso chamado Lidere que a PROGEP oferece e trabalha também um pouco dessas competências. Então na coordenação algumas competências que a gente precisa para a coordenação é liderança, empatia, planejar, visualizar para o futuro, tentar entender isso. Entender os processos e que a gente sempre é avaliado pela CAPES então tem que andar pela regra da CAPES que é o documento de área, compreender como isso acontece e de como as coisas devem ser conduzidas.”
Coordenador E – “A parte de gestão é uma carência grande, então são competências que não são tão desenvolvidas apesar de que a gente tem notado pela universidade, pela PROGEP tem oferecido cursos pra assessorar, dar suporte para ajudar no desenvolvimento dessas competências gerenciais. Nesse contexto, a gente brinca que a métrica é por produtividade de paper, essa parte de competências de fato não é tão desenvolvida, mas ela é fundamental.”
Coordenador F – “Nunca ouvi falar mais diretamente, mas entendo que seriam habilidades necessárias para exercer funções de gestão.”
Coordenador G – “Habilidades para tomar as ações necessárias pra realizar um objetivo específico.”

(conclusão)

Categoria Competências Entendimento da expressão Competências Gerenciais
Coordenador H – “[...] <i>entendo que as competências gerenciais devam ser justamente fazer o todo trabalhar, os vários professores, a secretaria, os alunos, procurar dirigir no sentido de fazer todo mundo trabalhar em busca do mesmo objetivo, administrar os conflitos, manter o pessoal informado porque a pós-graduação gira em torno de muita informação nova, administrar a comunicação com vários outros órgãos, a Pró-Reitoria, a CAPES, se manter em contato com os outros coordenadores de outros programas sejam aqui da universidade sejam programas da área. O coordenador, eu costumo dizer que é uma espécie de despachante, o colegiado é o órgão que decide, o coordenador ele cumpre e leva coisas para o colegiado. Acho que as competências gerenciais são amarrar todas as coisas que o programa precisa funcionar.</i> ”

Fonte: dados da pesquisa.

Conforme apresentado no Quadro 9, os excertos das falas permitem concluir que os coordenadores entendem as competências gerenciais como associadas às rotinas de trabalho de uma coordenação de pós-graduação (A), atreladas ao cargo que ocupa (B) e a inovação (C). Além disso, o Coordenador E comenta que as competências gerenciais não são tão desenvolvidas na instituição, percebendo-se, com isso, que seu entendimento relacionado a essa expressão seria *gestão*. Já os coordenadores F e G corroboram um pensamento muito relacionado às habilidades com um fim específico. O Coordenador H está relacionado ao funcionamento do todo do programa. Por fim, acredita-se que os coordenadores tenham conhecimento do que seriam as competências gerenciais, mas que um aprofundamento dessa expressão poderia auxiliá-los de uma melhor forma no cargo em que atuam. Ainda em relação à categoria competências, foi questionado quais seriam fundamentais para o cargo de coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu*. O trecho das falas é apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 – Competências fundamentais

(continua)

Categoria Competências: Na sua concepção, quais as competências fundamentais para o cargo de coordenador de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i>?
Coordenador A – “ <i>Organização, conhecimento das regras que são aplicáveis à pós-graduação, engajamento das pessoas do quadro docente, engajamento dos discentes em relação às obrigações e organização da própria rotina das tarefas que têm que ser observadas.</i> ”

(conclusão)

Categoria Competências: Na sua concepção, quais as competências fundamentais para o cargo de coordenador de curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i>?
Coordenador B – “Habilidade para união, organização [...], fazer as coisas nos prazos, não precisa ficar correndo, apagando incêndio, mas isso claro sempre vai acontecer um problema ou outro, isso é inerente ao cargo e relacionamento, principalmente os coordenadores às vezes fazem um equívoco de achar que o relacionamento bom com os alunos, eu acho que na graduação é isso, mas na pós-graduação é muito mais importante o teu corpo de professores do que os alunos[...].”
Coordenador C – “Principal é a resiliência, conhecimento dos aspetos legais, jurídicos, de aspectos de como se gerencia dinheiro, que também isso na interface entre o legal e os procedimentos, conhecimento do que é profundo do que a CAPES avalia dos diferentes níveis de notas dos programas, compatibilização dessa forma de avaliação com que a sonha para o próprio programa [...].”
Coordenador D – “Liderança, compreensão, às vezes a gente quer que as coisas aconteçam e tem coisa que foge ao nosso alcance, então tem que tentar entender isso e usar isso ao nosso favor para que as coisas funcionem corretamente. A gente não pode ser engessado. Ter liderança, ser flexível para que as coisas funcionem bem, acho que esse é o principal. E adaptabilidade.”
Coordenador E – “São vários fatores, competência técnica, tem que ser uma pessoa que de fato tenha um pouco de vocação com essa parte de gestão, envolve a parte de controle, planejamento estratégico, isso às vezes a gente verifica uma certa carência frente aos servidores. Eu apostaria alguém com planejamento estratégico, inovador assim, se fosse definir eu acho que teria que ter esse perfil e vocação de gestão.”
Coordenador F – “Conhecimento das legislações/documentos, bem especificamente da área que o coordenador atua, mas também geral da pós-graduação, habilidades de gestão de pessoas tanto para lidar com os alunos quanto o grupo de professores.”
Coordenador G – “Comunicatividade, responsabilidade, altruísmo de doação da parte do sujeito, muitas vezes como faz parte do cargo tu divide as tuas funções, tu não é só coordenador do curso, ainda tem as atividades de ensino, pesquisa e extensão para serem realizadas, e muitas vezes como são teoricamente 20 horas do teu tempo que são destinadas à coordenação isso implica que tu tem 20 horas a menos pra fazer as outras atividades que tem que continuar fazendo. Tem que ter certa doação da tua parte para realizar essas atividades, tendo em vista que elas são para um bem comum que é todos os envolvidos dentro do programa. [...] e ele têm que ter sensibilidade para tratar as pessoas, principalmente os alunos e alguns professores que têm as suas próprias crenças ou suas próprias ideias de como suas coisas funcionam, e às vezes as coisas não são bem assim, e coordenador não pode ser indelicado.”
Coordenador H – “[...] é organização, planejar, definir prioridades, tem que estabelecer o que vai ser feito, quando; eu acho a organização fundamental. É preciso ter bastante memória, tem muito regulamento, muita coisa. Tem que administrar bem os recursos humanos, eu costumo trabalhar com a ideia de que eu sou o coordenador, tem o coordenador substituto e a secretária, mas procuro trabalhar com a ideia de que nós formamos uma equipe que não são só funções diferentes, tem que trabalhar junto. Outra competência é a comunicação[...].”

Fonte: dados da pesquisa.

Em relação às competências que os coordenadores de curso de pós-graduação consideram fundamentais, através da análise das respostas criaram-se as seguintes subcategorias de análises.

Quadro 11 – Subcategorias das competências fundamentais para ser coordenador

Subcategoria de análises dos trechos observados sobre as competências fundamentais	Número de vezes mencionadas
Organização	3
Conhecimento	3
Relações interpessoais	3
Comunicação	2
União	2
Engajamento do quadro docente e discente	1
Cumprimento de prazos	1
Resiliência	1
Vocação para a gestão	1
Planejamento estratégico	1
Controle	1
Inovador	1
Responsabilidade	1
Altruísmo	1
Flexibilidade	1
Liderança	1
Adaptabilidade	1
Memória	1

Fonte: dados da pesquisa.

As subcategorias de análises quanto às competências que os coordenadores julgam fundamentais e que tiveram maior destaque foram: organização, conhecimento referente ao contexto da pós-graduação, questões jurídicas e documentos e relações interpessoais, comunicação e união.

Já quanto à categoria análise de desafios e dificuldades dos coordenadores de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, destacam-se as subcategorias encontradas (Quadro 12).

Quadro 12 – Desafios e dificuldades

Subcategorias Desafios/Dificuldades	Número de vezes mencionadas
Gestão de pessoas	3
Administrar situações atípicas	3
Financeiros	2
Dificuldades pessoais	2
Lidar com duas instâncias: a universidade e a CAPES	2
Questões políticas	1
Falta de espírito coletivo	1
Aprender fazendo	1
Atender aos alunos	1
Inserção nacional e internacional	1
Sentido da pós-graduação na sociedade	1

Fonte: dados da pesquisa.

Pode-se observar que a subcategoria, referente aos desafios e dificuldade, que mais se destacou foi gestão de pessoas, ou seja, como lidar com as pessoas e administrar situações atípicas, como, por exemplo, as defesas fora do prazo. Além disso, os recursos financeiros, as dificuldades pessoais e a necessidade de lidar com as duas instituições – UFSM e CAPES – foram situações relevantes. Assim, apresenta-se trechos de algumas falas, como a do **Coordenador E**: *“Eu acho que o principal de fato são as pessoas porque no nosso caso específico em função de infraestrutura a gente tá bem, em questão de financiamentos/recursos por ser um programa de [...] a gente se mantém, claro que sempre tem um déficit de bolsa, mas é um pouco diferenciado. [...] um déficit pequeno de aluno sem bolsa com dedicação então não chega a ser nosso problema financeiro, mas o maior desafio é a gestão de pessoas no ambiente público”*. Complementando, o **Coordenador H** também trouxe a seguinte exposição: *“É lidar um pouco*

a questão das vaidades, tanto a própria, tentar ou se eventualmente se faz uma proposta e se ela é recusada, tem que entender que é prerrogativa do colegiado e alguns colegas também ficam mordidos pelo bicho da vaidade, é preciso lidar com cuidado, as pessoas não entendem que uma divergência sobre uma proposta sobre um encaminhamento que não é pessoal às vezes cria algumas rivalidades, é necessário lidar com isso”. Já o **Coordenador G** comenta: “Desafio é fazer com que os alunos defendam as suas teses e suas dissertações no prazo em que eles devem fazer isso, a gente tem tentado até pensar sobre isso, os alunos que eventualmente fogem do prazo esperado porque isso está acontecendo [...]”.

A próxima categoria apresentada refere-se à capacitação, na qual foi questionado sobre sua importância para o desenvolvimento de competências de coordenadores de pós-graduação, as capacitações que recebem e quais são as falhas encontradas na capacitação desses coordenadores, assim como as possíveis soluções. Apresentam-se, no Quadro 13, algumas falas, quanto à importância da capacitação.

Quadro 13 – Importância da capacitação

(continua)

Categoria Capacitação Importância da capacitação
<p>Coordenador A – “Fundamental, a minha experiência é muito recente e eu tenho visto assim que a Pró-Reitoria de Pós-Graduação, ela vem se importando de um jeito que eu não esperava que fosse acontecer porque eu já fui em varias reuniões, eu não posso dizer que sejam capacitações, mas que eu me senti mais capacitado porque, ao conversar com outros colegas e com a própria Pró-Reitoria, eu fui aprendendo coisas que eu não tinha noção e eu acho isso fundamental porque como as regras mudam e como há variação de uma área para outra, o contato com quem tem esse domínio é essencial. Eu por várias vezes fui em reuniões na Pró-Reitoria e voltei ao grupo trazendo informações, notei que o grupo aqui passou a reagir de uma forma diferente por que passou a ter uma informação [...]”.</p>
<p>Coordenador B – “Bem honestamente ela é secundária, o que eu percebo, assim pelo menos o que eu conheço dos cursos de capacitação ofertados pela UFSM acho que eles têm um foco comportamental em curto prazo, vamos motivar, vamos nos comprometer, mas aquilo logo se apaga. Eu acho que carece muito de cursos técnicos sérios. Para coordenação de curso eu acho que a Pró-Reitoria mal ou bem ela tá tentando criar mecanismos para nos auxiliar no que realmente precisa. Agora teve uma mudança na CAPES, que ela vai exigir ferramentas de planejamento, ferramentas de auto-avaliação e a pró-reitoria dentro do possível está tentando nos dar esse auxílio.”</p>

Categoria Capacitação Importância da capacitação
<p>Coordenador C – “Teria que ter uma formação administrativa/gerencial, coisa que não tem dentro da universidade, teria que ter outra organização, estrutura para que algumas tarefas que são mais administrativas pudessem ficar mesmo com o administrador, com essa reformulação ter as secretarias integradas, poderia ter um administrador pra trabalhar os processos gerenciais tanto no âmbito de recursos humanos como no âmbito gerencial, nós não temos assessoria nenhuma do RH dentro das unidades. Um administrador em minha opinião pode ser um técnico-administrativo com formação em gestão pública, trabalhar para que nossos funcionários das secretarias integradas pudessem ter essa formação gerencial, eles poderiam dar um suporte maior ao coordenador[...].”</p>
<p>Coordenador D – “É fundamental, porque muitas vezes a gente entra num curso de gestão não só para coordenação de pós-graduação, pra chefia de departamento, para coordenação de curso ou pra chefe de algum setor e se aprende com os gestores antigos [...]. A gente teria que ter um embasamento teórico e prático pra ver o que nós precisamos, quais as competências necessárias. A capacitação é fundamental, como a PROGEP oferece alguns cursos de planejamento estratégico da PROPLAN (Pró-Reitoria de Planejamento). Tem esse o curso o Lidere, tem curso de gestão de riscos, esse eu não fiz ainda, esse tipo de coisa é pra preparar o gestor para o dia a dia da administração pública. A gente não é formado para isso, a gente é formado técnico então com exceção de alguns cursos.”</p>
<p>Coordenador E – “Eu acho que é fundamental, a maioria dos gestores não escolheram ser gestores, acabam por falta de opção, acabam assumindo para não ter uma deteriorização dos programas, então eu conheço muitos coordenadores, vou fazer meu mandato e volto para as minhas pesquisas, talvez por isso nunca almejei e também nunca tive nenhuma preparação para ser gestor. Então como a gente tem visto algumas iniciativas da PROGEP, da Pró-Reitoria, essa preocupação em desenvolver os coordenadores, os gestores, eu acho que ela é bastante oportuna e é essencial porque como eu comentei contigo a gente tem que ter vocação de gestão mas a gente sabe que tem toda uma parte de questão de instrumentos, ferramentas, como eu consigo explorar melhor as pessoas, como eu consigo fazer um planejamento estratégico de uma forma mais consolidada, então tem uma série de ferramentas que vão simplesmente além de tu ter uma boa vontade de querer assumir o cargo e digamos assim interesse [...].”</p>
<p>Coordenador F – “Eu acho superimportante, eu nunca tive nenhuma capacitação, nunca foi ofertado nenhuma capacitação com relação a isso, eu soube que houve já, mas acho que foi antes de eu ser coordenadora que houve uma capacitação oferecida para todos os coordenadores e depois ficou como uma espécie de formação permanente, mas eu acho superimportante, eu só participei de uma que foi sobre a Plataforma Sucupira, foi ótima, muito boa assim, muito prática e voltada para o que a gente precisa.”</p>
<p>Coordenador G – “Parece adequado que haja essa capacitação, eu acho que é importante, eu não sei se há na verdade, provavelmente deve ter algum curso pelo menos para conhecer de maneira geral os processos institucionais, mas de maneira mais específica de habilidades e competências que os gestores em geral tenham que desenvolver isso seria interessante que pudesse ser realizado, que pudesse ser ofertado aos coordenadores de curso de pós-graduação, mas por outro lado também claro sempre seria válido, o problema é que como a rotatividade desse cargo é grande é difícil imaginar ou é difícil pensar como é que seria construído pelo menos no nosso programa como são de dois em dois anos.”</p>

(conclusão)

Categoria Capacitação Importância da capacitação
Coordenador H – “É bastante importante. Muitas coisas eu aprendi quando era coordenador substituto porque teve um curso de capacitação para novos coordenadores, na realidade eu acho que foi o primeiro, embora fossem pra novos vários coordenadores, servidores, vários TAEs que eram secretários foram pro curso também. Isso ensinou muito pra mim e para o coordenador que era antes, foi bem importante pra gente aprender algumas coisas e para evitar algumas armadilhas. Foi em 2017.”

Fonte: dados da pesquisa.

A análise sumarizada das falas destaca que os coordenadores A, C, D, E, F e H acreditam ser fundamental a capacitação. Contudo, a Coordenadora B considera algo secundário, pois, segundo suas argumentações, os cursos ofertados pela instituição trazem o modo comportamental, e isso ao longo do tempo se perde. Já o Coordenador G crê ser importante a capacitação, contudo seus comentários parecem ir de encontro a essa crença, pois expõe que não sabe se há capacitação na instituição e também faz menção à rotatividade do cargo.

Em compasso com a literatura, seis dos oito entrevistados pensam de forma positiva quanto à importância da capacitação. Pode-se destacar as conclusões obtidas por Magalhães et al. (2010) de que o processo de capacitação desenvolve as competências dos colaboradores, tornando-os mais produtivos, aprimorando seus conhecimentos e obtendo, dessa forma, o sucesso institucional.

Além disso, nesta mesma categoria, foi questionada quanto às capacitações que recebem, assim sendo apresentadas as falas dos entrevistados no Quadro 14.

Quadro 14 – Capacitações para os coordenadores de cursos de pós-graduação da UFSM

(continua)

Categoria Capacitação Capacitações que os coordenadores recebem
Coordenador A – “Apoio da Pró-Reitoria de Pós-Graduação.”
Coordenador B – “Só essa da Pró-Reitoria, o resto não tem nada específico para coordenadores de curso de pós-graduação, em termos do NED e da PROGEP nada. A gente está recebendo um apoio da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa.”

(conclusão)

Categoria Capacitação Capacitações que os coordenadores recebem
<p>Coordenador C – “Eu tenho disponível na universidade que eu não tenho tempo de fazer capacitações pedagógicas, isso existe hoje. Eu tenho capacitações da PRPGP que faz reuniões sistemáticas, esclarecendo os critérios de avaliação, nos ajudando a pensar alguns processos pra internacionalização, inovação. Nesse sentido qualquer dúvida que tenho no setor financeiro, no setor de pesquisa, de bolsas, eu sou prontamente atendida, historicamente é uma das pró-reitorias que sempre funcionou muito bem dentro da universidade [...]. Eu já participei do comitê assessor pra analisar novos projetos pra os editais, então tudo isso é uma formação em serviço. Mas formação específica gerencial, por exemplo, de como lidar com os recursos humanos, como ativar teu grupo, são exemplos de formação gerencial, eu nunca tive, eu acho nesse sentido a PROGEP totalmente ausente dentro da universidade, é uma crítica que faço, ela talvez trabalhe muito os processos diários de gestão de pessoas, eu não vejo nenhuma formação, ao contrário, eu tiro todas as dúvidas que eu precisar para um edital como chefe de departamento que quem faz a gestão de pessoas é o chefe de departamento não é coordenador de curso [...]”</p>
<p>Coordenador D – “Tem, mas isso é muito individual, eu achei que deveria participar mas nesse curso Lidere que era para gestores que é um curso da PROGEP acho que de coordenação de pós-graduação tinha duas pessoas no total de quarenta e poucas pessoas, então poderia ter mais aderência, eu não sei se em outras edições, porque os professores gestores não procuram eu não sei.”</p>
<p>Coordenador E – “Capacitações agora a PROGEP tem ofertado, tem algumas que é de desenvolvimento mesmo de habilidades, gestão e outras são mais específicas de uso de instrumentos como, por exemplo, capacitação de uso da Plataforma Sucupira. Sendo bem sincero, uma coisa que ajudou muito, até nem foi tanto a capacitação foi a gente ter criado grupos de compartilhamento de informações de dados, com PRPGP [...] ano passado a gente fez vários encontros e cada um compartilhou suas melhores práticas, experiências, foi muito interessante [...]. A gente tem aqui um fórum permanente dos programas dos centros [...], então a gente se reúne de forma periódica, então eu acho que além das capacitações específicas de habilidades, competências para mexer com sistemas, com tu saber desenvolver melhor planejamento estratégico, a parte de lidar com pessoas, e acho que esse compartilhamento entre coordenadores que estão vivenciando realidades similares eu acho que ele é bastante oportuno.”</p>
<p>Coordenador F – “Não tenho notícia de nenhuma outra, só essas mais pontuais assim um sistema que mudou, mas não tem nenhuma mais.”</p>
<p>Coordenador G – “Eu não recebi nenhuma, mas eu não quero dizer com isso que talvez não haja alguma sendo ofertada pela instituição. Talvez seja o meu desinteresse por esses cursos, talvez por eu achar que faço adequadamente o trabalho que eu tenho que fazer. [...] eu não saberia dizer se a universidade tem ofertado algum curso, eu imagino que não porque eu nunca ouvi falar a respeito de um curso específico para o coordenador. Na verdade, eu já fiz um curso oferecido pela instituição relacionado a um aspecto que era o preenchimento da Plataforma Sucupira, mais isso é só uma parte da atividade da coordenação. Dizer que um seminário de maneira mais ampla eu não tenho conhecimento, mas talvez seja só ignorância minha, talvez possa ter oferecido, mas eu não sei.”</p>
<p>Coordenador H – “A gente recebe muitos e-mails, [...] teve uma que está sendo muito positiva da PRPGP que é para a questão da autoavaliação e planejamento, para gente usar a matriz, fofo, forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. A PRPGP fez bem feito porque convocou os coordenadores e os secretários todos envolvidos com o programa que reforça a ideia de equipe, a gente fez lá [...]. A PRPGP tem dado apoio pra essa questão da autoavaliação de uma maneira bem feita [...]”</p>

Fonte: dados da pesquisa.

Foi mencionado, pelos coordenadores A, B, C, E e H, que eles recebem orientações da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa sobre esclarecimentos, dúvidas, reuniões sistemáticas em relação à pós-graduação. Além disso, o Coordenador D afirmou que há cursos e que devem ser buscados de forma individual; ressaltou, ainda, que na edição da qual ele participou havia, além dele, somente dois coordenadores. Já a Coordenadora F disse não conhecer nenhuma capacitação, a não ser as mais pontuais quanto à mudança do sistema. O Coordenador G expôs que não recebeu nenhuma capacitação, contudo depois lembrou que já fez um curso sobre preenchimento da Plataforma Sucupira. O Coordenador H destacou que tiveram uma capacitação recente a partir de iniciativa da PRPGP. Por fim, observa-se que os coordenadores C, D e E fizeram também menção aos cursos ofertados pela PROGEP.

Ainda referente à categoria capacitação realizou-se o seguinte questionamento: Quais são as falhas encontradas na capacitação dos coordenadores de curso de pós-graduação e como você solucionaria isso? Deixe suas sugestões, caso as tenha. Estas são apresentadas no Quadro 15.

Quadro 15 – Sugestões de capacitações para os coordenadores de cursos de pós-graduação

(continua)

Categoria Capacitação
Quais são as falhas encontradas na capacitação dos coordenadores de curso de pós-graduação e como você solucionaria isso? Deixe suas sugestões, caso as tenha.
<p>Coordenador A – <i>“Compartilhar determinados fluxos administrativos, por exemplo, em algumas reuniões a gente mencionou que nós em determinado lugar adota uma ficha para controle de produção. Parece que cada programa gerencia, que todo mundo faz de uma forma muito isolada, eu sinto falta da gente compartilhar isso e talvez até não digo padronizar, mas a gente não compete um programa de pós-graduação do [...] mas poderia trocar ideias assim como em outras esferas da universidade [...]. Nós temos algumas orientações, mas me parece que essas orientações, elas são levadas aos programas e a gente depois não verifica que poderia trabalhar como grupo porque isso ainda é uma coisa que eu sinto que poderia ser melhorado. Um apoio em termos de questões até que são mais administrativas, a capacitação em termos funcionais, quais são seus deveres, o que tenho que fazer na área do [...], essas a capacitação foi suficiente mas em termos de gerenciamento do programa em si eu ainda sinto um pouco de falta desse apoio, aí também talvez dessa troca de experiências nas questões mais cotidianas/corriqueiras isso poderia ser melhor explorado.”</i></p>
<p>Coordenador B – <i>“Então a minha sugestão seria diminuir o número de cursos, fazer cursos mais sérios com uma carga horária maior e que realmente com pessoas que podem contribuir e que têm conhecimento técnico para contribuir.”</i></p>

Categoria Capacitação
Quais são as falhas encontradas na capacitação dos coordenadores de curso de pós-graduação e como você solucionaria isso? Deixe suas sugestões, caso as tenha.
Coordenador C – “Um profissional de gestão auxiliando mais diretamente o coordenador não só da PRPGP. Nos processos gerenciais e dessa formação, não tive formação gerencial nunca, eu busquei algumas informações, nem sei o que eu te falei se tem a ver com alguma competência.”
Coordenador D – “Nesses cursos eu não notei deficiência, eu acho a Pró-Reitoria de Pós-Graduação que é pra onde a gente socorre quando tem algum problema eles dão muita atenção, eles têm muita experiência em pró-reitoria. A gente tem todo esse apoio. Nesse sistema dos cursos ofertados, é do interesse do coordenador de buscar esses cursos e o apoio da Pró-Reitoria, eu acho que isso é bom.”
Coordenador E – “Além das capacitações específicas de habilidades, competências para mexer com sistemas, com tu saber desenvolver melhor, planejamento estratégico, a parte de lidar com pessoas, eu acho que esse compartilhamento entre coordenadores que estão vivenciando realidades similares e acho que ele é bastante oportuno.”
Coordenador F – “Cada curso tem o seu momento de troca de coordenador que não é o mesmo para todos os cursos, talvez se tivesse uma capacitação para toda a vez que um coordenador novo assume poderia ser útil.”
Coordenador G – “De maneira geral eu acho que não há uma capacitação específica, então uma maneira seria fornecer essa capacitação, isso poderia prevenir certos equívocos, claro que ainda uma capacitação, ela teria que ser prevista em longo prazo por que não adianta eu entrar no cargo agora, assumir e fazer uma capacitação, eu já vou tá no cargo e ter que resolver certas questões, claro que é uma maneira de resolver o problema, mas eu não sei se seria ideal que por outro lado eu também não acho difícil de isso acontecer porque teoricamente o docente não é obrigado a ocupar esse cargo. Então eu particularmente, se eu tivesse que fazer esse curso, talvez eu não faria, simplesmente não faria porque eu daria preferência para outras coisas que eu teria que fazer. Mas claro, se o sujeito tem interesse de ser coordenador, parece razoável que ele tivesse a possibilidade de fazer um curso nesse sentido.”
Coordenador H – “Em relação ao primeiro curso que foi um curso bem completo, fizeram no horário da tarde, talvez se tivesse um horário alternativo porque pra mim batia com aula e outras atividades e eu acabei não conseguindo fazer todo curso, eu lembro que um dos instrutores acabou entrando no panorama geral e evitar entrar muito nas exceções [...]. Acho que seria bom já ter outra edição, eu faria de novo, mesmo que eventualmente eu não conseguisse completar toda a carga, porque tem coisas que mudam regulamento, e isso ajuda a gente focar. Foi a PRPGP que fez com a ajuda da PROGEP, “Capacitação para coordenadores e Secretários de Curso de Pós-graduação” ano de 2017, eu achei bem interessante a proposta, vamos para 2020, acho que seria interessante porque até deve ter novos coordenadores. Falta um manual, algo que padronize mesmo melhor porque a PRPGP acaba dizendo as definições, tá tudo no seu regulamento, tem ali as funções mas não tem ali quais são os fluxos, acima de tudo é difícil saber para quem tu pede alguma coisa, a gente trata mais com a PRPGP, mas tem coisas que são com a PROGEP, tem coisas que são com a PROPLAN, talvez até exista aqui. Tem muito material na universidade, talvez uma cartilha que tivesse, vai acessar essa página para saber isso, um guia dentro do que já tem, pois a universidade tem muita coisa mas está dentro das páginas das várias pró-reitorias, setores, então talvez um mapeamento do que já tem ajudaria bastante.”

Fonte: dados da pesquisa.

Diante das sugestões, destaca-se que os coordenadores A e E trouxeram à tona a necessidade de trocas de ideias. Além disso, o Coordenador E fez menção a capacitações específicas de habilidades, como mexer em sistemas, planejamento estratégico além de como gerenciar as pessoas. Em contrapartida, a Coordenadora B trouxe a ideia de cursos mais técnicos, sérios e com uma carga horária maior. O Coordenador G argumentou sobre a necessidade de cursos com maior duração, antes de entrar no cargo, mas fez uma ressalva que, se fosse ele, não saberia se participaria. O Coordenador D fez um elogio tanto aos cursos ofertados quanto à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UFSM. Já a Coordenadora C sugeriu que tenha um profissional da área de gestão auxiliando o coordenador. A Coordenadora F sugeriu um curso para novos coordenadores quando assumem o cargo, e o Coordenador H elogiou um curso que fez em 2017, mas sugeriu um manual ou uma cartilha, contendo maior detalhamento sobre a quais setores devem recorrer, quando necessário.

Em relação à categoria avaliação, relacionada aos atributos da Ficha de Avaliação dos Cursos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram realizados dois questionamentos, principalmente no que se refere à ficha anterior e à nova ficha, as quais, em alguns cursos, no período das entrevistas, estavam em processo de mudança e, em outros, estavam praticamente concluídas.

Quanto à ficha Capes do quadriênio anterior (2013-2017), foi questionado: Em sua opinião, o que o(a) senhor(a) considera como pontos positivos/negativos, refletindo sobre suas competências no cargo de coordenador de curso? Referente à ficha de 2017. Assim demonstram-se as seguintes falas:

O **Coordenador A** respondeu que *“A ficha antiga visava à questão produtivista, quantidade, eu acho que isso não é a única medida. Pelo menos na nossa área que se voltava muito ao que a gente fazia internamente, digamos assim, em termos artigos. Em comparação, só que claro, a ficha anterior ela era um pouco mais fácil de ser gerenciada porque era regras de bastante tempo/produzir/participar de bancas”*. Já o **Coordenador E** falou que *“A de 2017 vem com um grau menor (subjetividade), a atual vem numa expectativa que aumente esse grau, esse é um receio que não só eu, mas vários outros coordenadores têm”*. Em contrapartida

o **Coordenador D** apontou que “A ficha era centrada somente na produção intelectual, ela não avaliava o processo do aluno nem se o que ele produz tem um impacto social”.

A **Coordenadora F** disse: *“Na maioria dos pontos eram positivos, pois era uma avaliação muito aberta e a gente sabia claramente quais os critérios seriam avaliados, isso sempre foi discutido entre os coordenadores de área e de cursos e acho que era uma ficha bem abrangente que já tinha esse propósito de olhar mais qualitativamente. Outro ponto que eu achava positivo era a internacionalização que era utilizada para elevar curso de excelência, e isso se torna um ponto negativo, pois vai ser avaliado em todos os cursos independente da categoria dos cursos. Tinha de ponto negativo pouca valorização da inserção social e do retorno para a comunidade.”*

Conforme as entrevistas, os coordenadores A, B, C, D, G e H destacaram que a ficha era voltada à produção intelectual, em que o curso era voltado a produzir freneticamente, como disse o Coordenador G. A Coordenadora C expressou que parecia haver a prerrogativa de que o programa existia para produzir artigos e não para formar profissionais. Além disso, houve duas observações consideradas pontos positivos: que a ficha de 2017 tem um menor grau de subjetividade (Coordenador E); e que a ficha possuía critérios de avaliação bem definidos, assim como a internacionalização era utilizada para elevar cursos de excelência (Coordenador F). Além disso, para os coordenadores D e F foram considerados pontos negativos a pouca inserção social e o baixo reflexo do impacto na sociedade.

Em continuidade à categoria avaliação, questionou-se quanto à nova ficha, a qual, em alguns cursos, estava em processo de aprovação e, em outros, aprovada. Assim sendo, foi indagado: O que os coordenadores de curso pensavam a respeito dessa mudança?

Quadro 16 – Reflexões sobre mudanças da Ficha de Avaliação de Cursos da CAPES

(continua)

Categoria Avaliação Mudança da Ficha CAPES
<p>Coordenador A – “Essa mudança agora, a gente tem que ter uma autoavaliação, planejamento, isso vem a preocupar porque vai ter que fazer algo que é um pouco mais novo, mas por outro lado também valoriza que acho uma coisa que nas fichas anteriores que não valorizava o produto final seja quem é nosso egresso/quem é nosso aluno. Me parece agora que área do [...] tá um pouquinho melhor, que adianta eu ter x doutores produtivos se eu não consigo gerar mestres que conseguem emprego, uma inserção social no mercado de trabalho, que essas dissertações sejam lidas e que sejam publicados em artigos que façam com que essas dissertações interfiram no ambiente. Essas mudanças aí muito produtivas também para a sociedade. Para essa mudança na ficha, eu não me considero totalmente seguro de quais os caminhos que tenho que percorrer. Eu tenho é buscado me informar, mas eu não considero que eu recebi uma capacitação adequada até agora para lidar com essa nova forma de avaliação. Claro que nesse caso a gente vai ter a CAPES, a gente faz um seminário que ajuda entre os demais coordenadores trocar ideias, mas é um novo desafio.”</p>
<p>Coordenador B – “Mas eu acho que vai ser o grande desafio da nova ficha, é onde estão os nossos egressos, o que o curso contribuiu realmente, o retorno que o curso deu para a sociedade, então vai ser um desafio muito grande, mas eu acho que era uma mudança necessária.”</p>
<p>Coordenador C – “Eu acho positiva, e, além de ela avaliar o processo e não só o produto, é que ela vai demandar dos professores uma união maior, maior não só organização, e alimentar a Sucupina, antes era um trabalho muito solitário dos coordenadores e agora terá que ser solidário entre o coordenador e o grupo que ele coordena, então isso é uma coisa que eu levei pro grupo.”</p>
<p>Coordenador D – “Essa nova ficha ainda não está pronta, ela vai ser disponibilizada para nós em outubro, mas ainda a gente tá dando opiniões ou não, os coordenadores se encontram da região sul, fazem videoconferência, a gente dá opinião, o ruim disso tudo é que nós estamos na metade e a gente vai ter pouco tempo para corrigir alguma coisa que vá mudar, dito pelo coordenador de área que essas mudanças não serão bruscas.”</p>
<p>Coordenador E – “A ideia e concepção eu acho interessante, ficaram 12 indicadores, das cinco áreas ficou três, mas acabou englobando. A ficha em si eu vejo com bons olhos tentar dar um foco maior em internacionalização, inserção e não olhar tanto o processo, olhar os alunos. A grande preocupação é quem serão os indicadores que vão representar essa ficha. A gente tem visto em outras áreas que praticamente os indicadores colocaram-se do avesso os sistemas que vinham fazendo, mudaram radicalmente. Mas o ponto-chave são esses indicadores, esses que a gente tem receio que vá para um lado de subjetividade e daí isso nos preocupa um pouco por mais que tenham seus contras a parte quantitativa de uma maneira, ela é mais transparente e tu consegue reproduzir. Achei nada oportuno nesse cenário, conjuntura política e querer fazer toda uma mudança de avaliação e, além disso, praticamente acabou 2019, foi 3 anos do quadriênio, então está mudando uma ficha faltando 25% de acabar, teria que ter uma transição melhor.”</p>

(conclusão)

Categoria Avaliação Mudança da Ficha CAPES
<p>Coordenador F – “<i>Está tudo muito incerto porque a diretoria da CAPES sinaliza para essa avaliação multidimensional com cinco quesitos, mas que previsão que isso já vai valer, mas já estamos no meio do quadriênio, acho bem negativo porque a gente fica sem sabe nem para onde ir. Acho que essa avaliação multidimensional, ela é mais abrangente, bem importante, o mais negativo agora é essa indefinição se vai valer ou não, pelo menos na nossa área isso não tá definido ainda. Essa questão da internacionalização ser cobrada para todos os cursos é problemática principalmente num contexto de investimentos cada vez mais precários. Mas por outro lado eu acho que essa avaliação mais qualitativa ela é bem positiva, ela amplia os quesitos que os programas vão ser avaliados.</i>”</p>
<p>Coordenador G – “<i>No ponto de vistas dos itens da avaliação eu entendo como adequado. Ponto negativo da mudança que ela vem de cima para baixo, ela não é fruto de uma autoavaliação da área, nós somos obrigados a rever essas coisas, claro muitas vezes é saudável, mas o problema que ocorre a toque de caixa e de modo muito rápido que pode gerar problemas que antes de repente não tínhamos. Mas o prejuízo maior que essa mudança está ocorrendo durante o quadriênio e vai avaliar esse que nós estamos e agora as regras estão mudadas no meio do jogo, a nossa preocupação quanto a isso é o bom senso dos avaliadores. Outro problema é muito dessas mudanças que estão sendo feitas que já estão na ficha de avaliação que é adequada para cada área, mas que não estão ainda na Plataforma Sucupira, vários critérios estão sendo inseridos que vão ser cobrados a partir de agora mas que nunca foram inseridos na Plataforma porque não havia campos para inserir essas informações [...]. Por outro lado o documento que foi construído está praticamente finalizada na nossa área, ele ficou bem bom por incrível que pareça [...] O que mudou efetivamente que alguns itens que não pontuava se colocava no relatório de maneira geral, por exemplo, autoavaliação dos programas, de certa forma todo o programa, só que muitas vezes não entrava dentro do relatório e agora esse item vai ser pontuado e vai ter uma boa pontuação.</i>”</p>
<p>Coordenador H – “<i>Eu acho, ela passou a incluir coisas que não estavam e outras que eram muito superficiais, como a questão da autoavaliação. Eu aprendi que a auto avaliação ajuda a pensar o que o programa quer fazer e o que programa vai fazer em relação aos seus alunos, eu acho que ela evoluiu de modo bem positivo da avaliação passada para esse quadriênio, só lamento que ainda não esteja totalmente fechada a ficha para gente saber como guiar, isso já acontecia antes e continua acontecendo, as regras na CAPES vão se modificando muito durante o quadriênio, torna difícil, isso anula um pouco a questão do planejamento, pois às vezes tu planeja uma coisa e depois aquilo não é valorizado, tu investiu tempo, às vezes recurso, eu gostaria que a ficha já tivesse, a ficha vai ser avaliada nesses critérios.</i>”</p>

Fonte: dados da pesquisa.

A análise das falas determina os seguintes posicionamentos: o Coordenador A mencionou que não se sente preparado para essa mudança, mas que pensa que será um desafio tanto da inserção social como do preenchimento das fichas; a Coordenadora B acredita ser um desafio para os programas. A Coordenadora C pensa que essas mudanças demandarão união dos professores inseridos no programa. Os coordenadores D, E e G

apontaram para a mudança quase ao final do quadriênio, ou seja, muito pouco tempo para se adequar às novas regras. A Coordenadora F comentou que está tudo incerto, mas acha positiva a mudança de uma avaliação mais qualitativa. Em contrapartida, o Coordenador E está preocupado e receoso quanto ao modo como esses indicadores serão avaliados. O Coordenador G afirmou que as mudanças ocorrem de cima para baixo. Outrossim, apontou outro problema no que diz respeito à Plataforma Sucupira, quanto aos critérios que não constam nesta plataforma. O Coordenador H comentou sobre a importância da autoavaliação e expôs que a ficha referente à sua área não está fechada, impedindo seus planejamentos. Por fim, pode-se observar que as opiniões divergiram. Contudo, o fato de que as alterações na ficha de avaliação tenham ocorrido a pouco tempo do término do quadriênio foi algo mencionado prodigamente pelos coordenadores entrevistados.

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve como objetivo geral analisar as competências gerenciais necessárias ao cargo de coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Federal de Santa Maria, visando contribuir com uma proposta de capacitação. Os principais resultados demonstram que para ser coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu* é necessário ser: professor permanente do programa e conhecer aspectos legais. Quanto à forma de escolha para ser coordenador, o que apresentou maior evidência foi à ocorrência por meio de eleições, indo ao encontro do Regimento de Pós-Graduação da UFSM. Em relação aos desafios e dificuldades, destacaram-se: administrar situações atípicas, gestão de pessoas, aspectos financeiros e dificuldades pessoais. Além disso, foi possível identificar, a partir das falas dos coordenadores, que os sentidos atribuídos à palavra *competência* se referem a *habilidades*, a qual obteve o maior destaque. Em relação à expressão *competências gerenciais*, foram encontrados diversos entendimentos, tais como: rotinas de uma pós-graduação, elementos associados ao cargo, inovação, gestão e habilidades. Além disso, as competências essenciais necessárias para o cargo,

na visão dos coordenadores de curso *stricto sensu*, foram: conhecimentos, organização e relações interpessoais.

Em relação à categoria *avaliação*, a qual faz menção as fichas CAPES, pode-se perceber que os coordenadores apresentavam um bom entendimento sobre estas e que o principal ponto negativo da ficha, no quadriênio anterior, foi ser voltada para a produção intelectual; já referente à mudança na ficha de avaliação, diversas foram as opiniões, mas a que teve destaque foi que a mudança está ocorrendo quase ao término do quadriênio, sendo muito pouco tempo para a adequação às regras.

Quanto à categoria *capacitação*, perguntou-se quanto à importância desse tema, sendo que a expressão *fundamental* foi a mais relevante. Ainda em relação às capacitações que recebem atualmente, foram mencionadas: as orientações da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, quanto a respostas, esclarecimentos, dúvidas e reuniões sistemáticas; e também os cursos da PROGEP. As sugestões de melhorias evidenciaram: necessidade de troca de ideias entre os coordenadores; capacitações específicas de habilidades, como mexer em sistemas, planejamento estratégico e também como gerenciar as pessoas; cursos mais técnicos com uma carga horária maior; cursos com maior duração antes de entrar no cargo; curso para novos coordenadores; ter um profissional da área de gestão auxiliando; maior alternativa de horários do curso para coordenadores e secretários de cursos de pós-graduação (2017); e manual ou cartilha para coordenador de curso de pós-graduação *stricto sensu*.

Já quanto às capacitações realizadas na UFSM, estas são inúmeras, com diferentes temas, mas se destacam para coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu* os cursos: Capacitação para Coordenadores e Secretários de Cursos de pós-graduação (2017); e o curso de capacitação Planejamento e Execução do Relatório Sucupira (2018).

Existe, ainda, um *gap* que merece uma reflexão, o qual reflete na falta de critérios qualificadores para a atuação em um cargo gerencial, podendo gerar resultados insatisfatórios quanto à atuação na coordenação. Faz-se mister enfatizar que somente requisitos legais de acesso não são suficientes para garantir o processo de gestão e consolidação dos cursos e programas. Essas lacunas poderão ocasionar resultados insatisfatórios no processo de consolidação e na obtenção de conceitos melhores para os cursos, refletindo nos indicadores de qualidade da

instituição. Além desse, percebe-se que há outro *gap* no entendimento dos atributos vinculados às *competências gerenciais*, as quais precisam ter maior esclarecimento, sendo percebida a dificuldade de alguns coordenadores em expressar seu entendimento quanto ao termo.

Por fim, corroborando com o objetivo geral deste estudo, através das sugestões das entrevistas para constituir o processo de capacitação dos coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu*, apresenta-se os seguintes instrumentos: criação de um manual de atendimento ao coordenador, de forma *online*; curso preparatório *online* para assumir o cargo de coordenador; seminário integrado de capacitação e cursos específicos com maior carga horária e acompanhamento por profissionais da área de administração em processos de rotina. Por conseguinte, apresenta-se, aqui, como proposta, o *Seminário Integrado de Capacitação* que possibilitaria um espaço para os coordenadores conversarem entre si, com capacitação para novos coordenadores de curso de pós-graduação *stricto sensu* e reciclagem para os que já estão no cargo. Este tem como objetivo compartilhamento de conhecimentos, aprendizado, e soluções de rotina relacionadas ao cargo de coordenador de pós-graduação *stricto sensu*.

REFERÊNCIAS

- ALSEMGEEST, L. *et al.* **Introduction to business management:** Fresh perspective. Cape Town: Pearson, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.
- CAMPOS, E. B. D. **Competências empreendedoras:** Uma avaliação no contexto de empresas júnior brasileiras. 2015. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- CASSOL, A. *et al.* Competências gerenciais como propulsora da atuação estratégica em Micro e Pequenas Empresas. *In:* ENCONTRO DA ANPAD, 39. 2015, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: EnANPAD, 2015.
- FARINELLI, C. A.; MELO, M. C. O. L. A gerência intermediária da IES: a coordenação de curso e o coordenador como gestor. *In:* COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 9., 2009, Florianópolis. **Anais.** Florianópolis: [s. n.], 2009.
- FLEURY, M. T.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 5, p. 183-196, 2001. Edição Especial.
- FLEURY, M. T.; FLEURY, A. **Estratégias empresariais e formação de competências:** um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- KRAJCOVICOVA, K.; CAGANOVA, D.; CAMBAL M. Key managerial competencies and competency models in industrial enterprises. *In:* INTERNATIONAL DAAAM SYMPOSIUM, 23, 2012, Zadar. **Analls [...].** Vienna: DAAAM International, 2012. p. 112
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública:** foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.
- MAGALHÃES, E. M. *et al.* A política de treinamento dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 55-86, jan./fev. 2010.
- MATTE, L. I. **Levantamento das necessidades de capacitação dos servidores técnico-administrativos em educação lotados na pró-reitoria de gestão de pessoas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).** 2014. 91 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.
- MELO, M. C. O. L.; LOPES, A. L. M.; RIBEIRO, J. M. O Cotidiano de Gestores entre as Estruturas Acadêmica e Administrativa de uma Instituição de Ensino Superior Federal de Minas Gerais. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 9, n. 17, p. 205-227, 2013.

- MENENTI, S. A. et al. Processo de construção do perfil de competências gerenciais para enfermeiros coordenadores de área hospitalar. **Revista da Escola de Enfermagem USP**, v. 46, n. 3, p. 727-733, 2012.
- NUNES, N. J. D. S. **Competências gerenciais no processo de formação dos enfermeiros**. 2015. 115p. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2015.
- OLIVEIRA, A. A.; COSTA, G. M. T.; ZANIVAN, R. P. Motivação e Comprometimento do Servidor Público Municipal: Uma questão de análise. **RACI**, Getúlio Vargas, v. 8, n. 17, jan./jun. 2014.
- PAIVA, K. C. M.; FERREIRA, L. S. Competências Gerenciais na área de Tecnologia de Informação. **Revista Gestão & Tecnologia**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 205-229, 2013.
- SANTOS, C. S. D. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SKORKOVÁ, Z. Competency models in public sector. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 230, p. 226-234, 2016.
- STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando com as coisas funcionam**. Tradução Katia Reis. Revisão técnica Nilda Jacks. Porto Alegre: Penso, 2011. Dados eletrônicos.
- TEIXEIRA, L.; SILVA, J.; LIMA, H. Administração no sistema prisional - um estudo das competências gerenciais. **Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 55-67, 2011.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- UFSM. **Cursos mestrado e doutorado UFSM**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/prpgp/mestrado-doutorado>. Acesso em: dezembro 2018.
- UFSM. **Regimento Geral**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/wp-content/uploads/2018/08/Regimento-Geral-UFSM.pdf>, 2011. Acesso em: novembro, 2018.

DESPESAS PÚBLICAS COM SERVIDORES NO BRASIL: UM ESTADO MENOR OU MELHOR?

Marcelo Battesini¹
Jeferson Lemes²

1. INTRODUÇÃO

Discutir sobre as despesas públicas com servidores no Brasil implica em questionar o tamanho do Estado e a qualidade e abrangência dos serviços públicos oferecidos. Para oferecer mais quantidade e qualidade, gasta-se mais e vice-versa. Despender muito e oferecer pouco é inaceitável, sendo desejável o inverso. Em qualquer país, essa deve ser uma decisão do conjunto da sociedade a ser implantada/implementada pela administração pública. Estado e governo ordenam o convívio social no Brasil, enquanto nação, determinando a realidade nele estabelecida³. O que é válido para o gasto público e para a política salarial do funcionalismo.

1 Mestre, doutor e pós-doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEP/UFRGS, 2020). Atua na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) como professor associado nos Programas de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP/UFSM) e em Administração Pública (PPGAP/UFSM) nas linhas de pesquisa Otimização de processos em Organizações Públicas e na gestão da Administração Pública. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9063-0959>.

2 Graduado em Tecnologia em Agropecuária com ênfase em Sistemas de Produção (UERGS, 2008), especialista em Gestão Pública (UFRGS, 2012) e mestre em Gestão de Organizações Públicas (UFSM, 2021). Atua como servidor técnico-administrativo na Universidade Federal do Pampa, desde 2006.

3 Estado é o conjunto de todas as instituições que organizam o espaço de convivência, que tem como elementos essenciais o território, a população e a soberania. Governo é uma das instituições componentes responsável por administrar o Estado, sendo transitório e elegível pelo voto. País é uma unidade política com território, forma de governo estabelecida e capacidade de relacionamento (comercial e político) reconhecida por outros países. Nação se refere a um conceito étnico-social de um grupo de pessoas que possuem um sentimento mútuo de pertencimento a um território delimitado dotado de características físicas, políticas, culturais, históricas e sociais.

Em uma nação, as pessoas concordam em agir de forma colaborativa e compartilhar os recursos do território, para o benefício do país. Esse comportamento é coordenado pelo governo ao administrar as instituições de Estado, a exemplo de escolas, hospitais, polícia, empresas estatais e forças armadas. É natural e desejado que ocorram distintas interpretações ao longo do tempo para essa coordenação por administrações discricionárias sucessivas realizadas por diferentes governos. Devendo elas ser conduzidas de forma legal, constitucional e ponderadas pela ação conjunta dos poderes de Estado, típicas da democracia; sendo esperada uma continuidade estrutural histórica que permita o acúmulo positivo, resultante das ações governamentais. Nesse sentido, a observação de fatos sociais num dado momento de tempo registra um retrato do processo de interação entre ações governamentais e a sociedade; a exemplo do que ocorre no Brasil dos anos 2020, em pleno século 21.

É temática candente no Brasil a relevância, o escopo e a definição de quais ações públicas devem ter a oferta priorizada à sociedade. O assunto é objeto de análise por organizações e propicia o debate institucional e social, com repercussão na imprensa. Estudos realizados pelo Banco Mundial (WB), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) abordam o gasto com o funcionalismo público no Brasil. Há também uma forte crítica social que é repercutida pela imprensa e pode ser exemplificada por um conjunto de manchetes: “Custo com servidores públicos no Brasil é insustentável, diz governo” (DA REDAÇÃO, 2019); “Só reduzir o tamanho dessa imensa máquina pública brasileira já traria um alívio nas costas do brasileiro que paga uma das mais altas taxas tributárias do mundo” (INSTITUTO MILLENIUM, 2019); e “Gasto com servidores vai a R\$ 928 bi e atinge maior patamar da história: com salários mais altos, folha dos ativos de União, estados e municípios equivale a 13,6% do PIB” (PATU, 2019).

Ao debate, se soma uma evidente hostilidade com os servidores públicos no Brasil, que se materializa em manifestações desrespeitosas, imprecisas e não isentas. Um exemplo disso é a declaração do Ministro da Economia do Brasil que, ao defender as reformas econômicas do governo, enquanto servidor público, comparou o conjunto dos servidores públicos brasileiros a “parasitas” (BARBOSA, 2020) – adjetivo que, na acepção

pejorativa, refere a indivíduos que vivem à custa alheia por pura exploração ou preguiça (PARASITA, 2019).

Se, por um lado, é afirmado que há despesas em demasia com servidores públicos no Brasil, por outro não são poucas as manchetes de matérias que registram a insuficiência na oferta de serviços públicos. Na área da saúde: “TCU aponta que falta de médicos é principal problema do SUS” (DA REDAÇÃO, 2017); “A falta de médicos e a atual situação do SUS” (A FALTA..., 2019); “Com a falta de médicos e equipamentos de proteção, o país pode ter ‘apagão’ de mão de obra” (CAMBRICOLI; FELIX, 2020). Em termos da educação: “Uma em cada três matérias é dada por professor sem formação específica, diz Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira” (IG SÃO PAULO, 2019); “O Brasil não está em condições de comemorar Dia do Professor [...] Uma profissão quase sempre marcada por salários baixos e infraestrutura precária” (DA REDAÇÃO, 2019b); “Especialistas criticam falta de recursos para a educação” (MUGNATTO, 2019). Em relação à segurança: “Média de policiais por habitante do país precisa melhorar para chegar a um policial para cada 450 habitantes como recomenda a ONU” (DA REDAÇÃO, 2015); “PMs de 25 Estados não têm o mínimo de soldados previsto nas leis estaduais” (GAMA; MADEIRO, 2017); “Sem concursos, PMERJ tem 30 mil soldados a menos que previsto em lei” (SEM CONCURSOS..., 2019).

Contexto polêmico que indica um paradoxo; uma contradição, uma aparente falta denexo ou de lógica, ao caracterizar, ao mesmo tempo, o excesso de despesas públicas com servidores e a falta de serviços públicos para o atendimento da população. Ambiente social confuso que suscita fervorosas defesas e disputas entre convictos de ambos os extremos que, também, é propício à intervenção governamental baseada apenas em aspectos financeiros.

Conjuntura na qual se sobressai o entendimento de eficiência enquanto gastar menos em contraposição a sua compreensão em como despender melhor. É sabido que, para haver um país, deve haver governo e Estado. Porém, é possível discutir democraticamente qual deve ser o tamanho do Estado, quanto deve ser gasto, quais ações devem ser priorizadas e como elas devem ser distribuídas (espacial e institucionalmente).

Situação problemática e paradoxal em relação a qual nos propomos as seguintes questões de pesquisa (QP): QP1. Quais são as principais fontes

de pesquisa sobre servidores públicos? QP2. O Brasil possui servidores públicos em demasia? QP3. O Brasil despense com servidores públicos recursos em demasia? QP4. Os salários dos servidores públicos no Brasil são superiores àqueles da iniciativa privada? Este texto tem o objetivo de problematizar as escolhas administrativas em relação as despesas públicas com servidores no Brasil e sistematizar as principais fontes de informação disponíveis. Assumimos, assim, o propósito de oferecer uma reflexão atual e subsidiada por dados de diferentes fontes de informação.

2. PERCURSO METODOLÓGICO E FONTES DE DADOS: QUAIS SÃO E QUEM AS FORNECE

Entendemos que as respostas às questões de pesquisa que propomos podem ser obtidas a partir da triangulação de informações (PATTON, 2015) de diferentes fontes confiáveis; que, combinadas, permitem analisar um mesmo fenômeno e assegurar a sua compreensão profunda (FLICK, 2009).

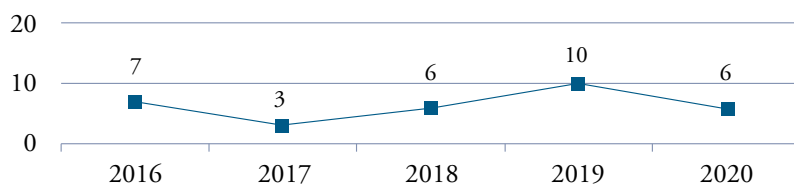
Informações sobre gastos públicos são sistematizadas em bases de dados governamentais e periodicamente são compiladas em relatórios de diferentes instituições; adicionalmente, textos acadêmicos fornecem evidências sobre despesas públicas com servidores.

Dentre as principais bases de dados sobre despesas com funcionalismo público estão: o laboratório mundial de indicadores de burocracia (WB, 2020); o painel Estatístico de Pessoal (BRASIL, 2020); e o Atlas do Estado brasileiro (IPEA, 2020). Merecem destaque também alguns relatórios sobre o estado brasileiro, a exemplo de: *Government at a Glance 2015* elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o que os dados dizem?* produzido pelo Banco Mundial; e *Atlas do Estado brasileiro* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além dessas fontes, informações sobre os salários de diferentes categorias de trabalhadores da iniciativa privada podem ser buscadas em documentos oficiais públicos que consolidam os planos de carreiras dos funcionários públicos e em sítios especializados, a exemplo do salario.com, salariobr.com e trabalhabrasil.com.br.

Pesquisamos também artigos acadêmicos na base de dados da Web of Science (entre junho de 2015 e junho de 2020) com o termo “*wage prem* public*”, que retornou 70 registros, e com o termo “*public private wage gap*”, que retornou 73 registros. Após a leitura dos resumos, foram selecionados 33 artigos, aos quais produzimos uma breve análise bibliométrica.

Na revisão bibliométrica, identificamos 22 periódicos⁴, dentre os quais predominam os relacionados a Economia. Porém, não foram localizadas pesquisas originadas ou com enfoque no Brasil. Os artigos foram organizados por ano de publicação como indicado na Figura 1, na qual destacamos que a quantidade de artigos em 2020 se refere a produção de meio ano. Aparentemente, essa temática é uma preocupação de países desenvolvidos, dado que a maioria dos artigos (92%) tomam como objeto de pesquisa países com *índice de desenvolvimento humano* muito elevado ou elevado, que em 2019 eram a minoria (cerca de 1/3).

Figura 1 – Quantidade anual de artigos publicados



Fonte: elaborado pelos autores.

A sistematização apresentada nesta seção responde a QP1, ao relacionar as principais fontes de pesquisa sobre servidores públicos, que serão a seguir exploradas em maior profundidade.

4 Labour Economics; J. Japanese I Economics; Economic Systems; Int. Review of Applied Economics; J. New Economic Association; J. Economic Theory; Gender in Management; Econ. Rec.; J. Labor Policy; Business, Management and Education; Baltic J. Economics; Development Southern Africa; Public Admin.; J. Appl. Econ.; Economics Bulletin; J. Computational Economics and Econometrics; Economic Modelling; Economics Letters; J. Applied Economic Research; The Economist; Econ. Inq. e Empir. Econ.

3. O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

Uma análise coerente das despesas deve posicionar a força de trabalho de servidores públicos no Brasil em relação aos demais países, por nível federativo e entre os poderes de Estado, bem como as despesas envolvidas. Destacamos que nossas análises exploram dados nacionais, apesar de ser possível aprofundar o estudo da situação subnacional, em nível estadual a partir das fontes consultadas (WB, 2019; IPEA, 2020).

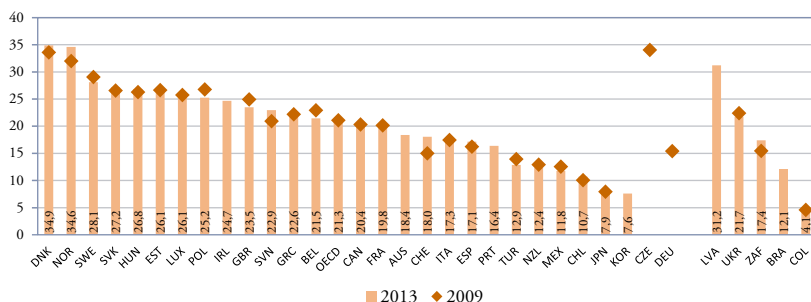
3.1. O TAMANHO DA FORÇA DE TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS

O tamanho da força de trabalho de servidores públicos guarda relação direta com o tamanho do Estado brasileiro, sendo uma opção político-institucional de governos. De Witte e Moesen (2010) questionam a existência de uma coisa chamada tamanho ótimo do governo – ao investigá-lo a partir da curva de Armeij, que relaciona o crescimento da economia e o tamanho do setor público (representado pela carga tributária) –, destacando que o estabelecimento de um Estado de Direito reduz parte da receita dos agentes privados, mas gera uma taxa de crescimento mais alta ao introduzir a provisão de bens e serviços públicos que aumenta a eficiência econômica geral, bem como reduz custos próprios de proteção dos direitos de propriedade.

Em relação ao cenário internacional, destacamos dois relatórios que utilizam dados da Organização Internacional do Trabalho. O primeiro (OECD, 2015), indica que o Brasil está entre os países com menor contingente de empregos públicos (12,1%), inferior (1,76 vezes) a média dos países da OCDE (21,3%) (ver Figura 2). Percentual de empregos públicos pode resultar ainda menor quando considerado que no Brasil o total de empregos (denominador) é afetado pela grande informalidade. No segundo relatório, sobre a gestão de pessoas no setor público brasileiro, o percentual de funcionários públicos em relação a população no Brasil (5,6%) é menor (1,67 vezes) que a média (9,5%) dos países da OCDE, porém mais alto que a média (4,4%) latino-americana (WB, 2019). Há que se ponderar, ainda, a maior extensão territorial do Brasil, em relação aos demais países indicados na Figura 2, o que demanda uma maior descentralização e tende a exigir uma maior força de trabalho pública. Análise essa que pode

ser estendida para o período entre 2014-2017, uma vez que, os vínculos formais do setor público cresceram menos que a população total e que a economicamente ativa (IPEA, 2020).

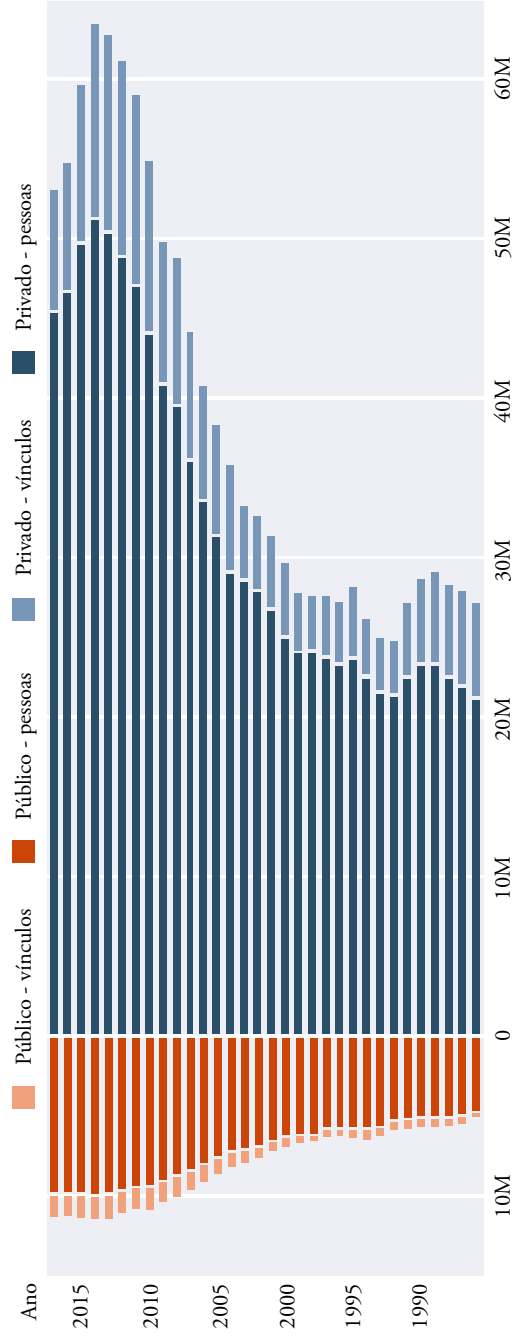
Figura 2 – Porcentagem de empregos no setor público do total de empregos, 2009 a 2013



Fonte: OECD (2015), <http://dx.doi.org/10.1787/888933248603>.

Esta realidade parece não sinalizar excesso na quantidade de empregos públicos e de servidores. Entre 1986 e 2017 (ver Figura 3), houve expansão de 95% no total de vínculos no setor privado formal (com expansão também dos informais), com leve retração a partir de 2014, devido à crise econômica em que o Brasil se encontra (IPEA, 2020). Segundo o mesmo atlas, há diferença na reação do setor privado e público às intempéries na economia. Porém, analisando até 2014, a expansão do setor privado foi de 134% (média anual de 3%), sendo a mesma do setor público.

Figura 3 – Total de vínculos de trabalho e pessoas no setor público e privado, 1986 a 2017



Fonte: IPEA (2020), dados RAIS/ME.

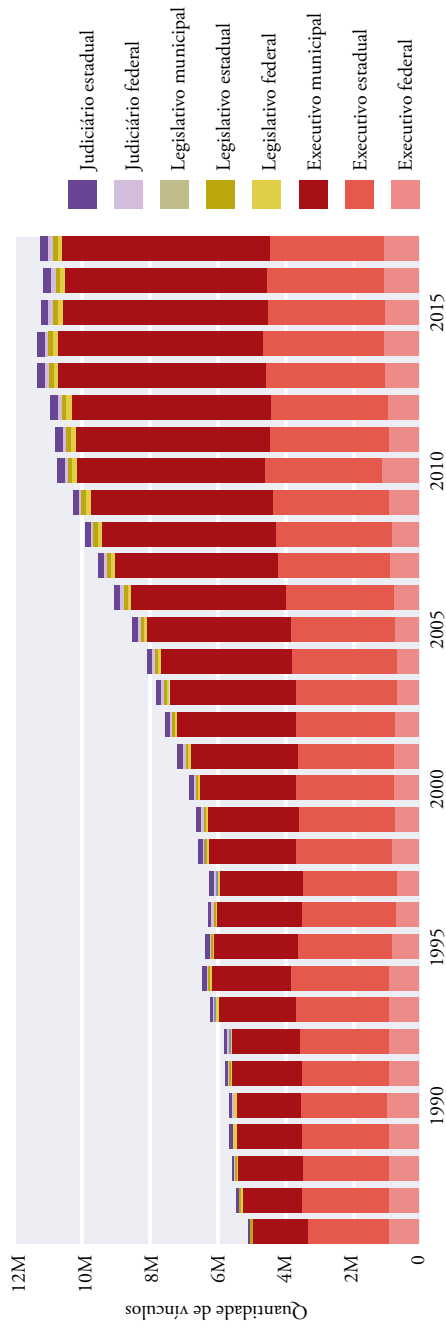
Porém, é importante analisar a distribuição de servidores públicos, considerando que o Estado brasileiro se organiza em níveis federativos de governo e poderes; dado eles serem independentes e harmônicos entre si.

Nas últimas três décadas, o funcionalismo público no Brasil expandiu⁵ por *nível federativo* e por *poder*, como indica a Figura 4, sendo o poder executivo municipal o grande empregador no setor público brasileiro (IPEA, 2020). Para o ano de 2017 (ver Figura 4), observamos uma distribuição heterogênea da força de trabalho pública ativa por nível federativo (57,3% no municipal; 32,3% no estadual; e 10,4% no federal) e por poder (94,4% no executivo; 2,4% no legislativo; e 3,2% no judiciário). Essa expansão se deu concomitante ao aumento (23,91%) no total de municípios brasileiros, que passou de 4.491 para 5.565, entre os anos de 1991 e 2010 (IBGE, 2020); e ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 que determinou um conjunto de obrigações para o Estado brasileiro, com vistas a promover o bem-estar social (*Welfare State*), bem como a autonomia orçamentária e financeira dos poderes legislativo e judiciário.

Esses fatores ajudam a explicar o importante aumento no percentual acumulado de vínculos do poder executivo (115,02%), entre 1986-2017, porém não justificam os aumentos imoderados de 436,26% do poder legislativo e de 512,17% do poder judiciário (IBGE, 2020). Ou seja, o aumento da quantidade de vínculos públicos no poder executivo foi em muito superado pelo alto aumento do legislativo e do judiciário, sendo que o judiciário não possui nível municipal.

5 Considerando os vínculos no funcionalismo público, inclusos os servidores ativos civis e militares e, também, integrantes das forças armadas, policiais e bombeiros.

Figura 4 – Quantidade de vínculos públicos de trabalho (em milhões) no Brasil, por nível federativo e por poder, 1986 a 2017



Legenda de barras (de baixo para cima): executivo (federal, estadual e municipal), legislativo (federal, estadual e municipal), legislativo (federal, estadual e municipal), e judiciário (federal e estadual).

Fonte: IPEA (2020), elaborado a partir da RAIS/ME.

A distribuição dos servidores públicos entre entes federados nos parece ser coerente com o princípio constitucional da descentralização, segundo o qual os municípios, estados e o Distrito Federal são os grandes executores das ações de Estado, especialmente nas áreas de saúde e educação. Similarmente, nos é natural o entendimento de um poder executivo concentrar a maior parte dos servidores públicos, justamente por ele ser o responsável pela execução de políticas e ações em benefício da população. Quanto melhor for a oferta das ações produzidas pelo poder executivo, menor será a necessidade de atuação, e de servidores, para realizar ações legislativas e judiciárias. Exemplificamos: o pleno emprego (executivo) tende a reduzir a criminalidade, diminuindo a quantidade de ações judiciais; e o maior acesso a medicamentos (executivo) evita o seu pleito judicial e a necessidade de legislar sobre o assunto. Ou seja, um melhor executivo reduz a demanda pelo legislativo e o judiciário; valendo o mesmo para o inverso.

Esse Raciocínio tem relação direta com a baixa satisfação dos cidadãos brasileiros com o sistema de saúde (inferior a 35%), de educação (inferior a 50%) e judicial (inferior a 40%), todos muito inferiores aos percentuais médios dos países pertencentes a OCDE (OECD, 2015). Nesse contexto de insatisfação é esperada que ganhe força a discussão sobre privatização da oferta das ações realizadas a partir de outras formas de oferta de serviços públicos a exemplo das OSCIPS. Porém apenas aquelas ofertadas pelo poder executivo.

É importante destacar que com o aumento populacional é esperado o crescimento da força de trabalho de servidores públicos com o aumento populacional, caso seja mantida a concepção de Estado vigente e o atual aporte tecnológico aos processos de trabalho na esfera pública. Porém, é sabido que o aumento no uso de tecnologia pelo Estado tende a reduzir a força de trabalho e melhorar a qualidade da sua atuação. Constatação que contrasta com a defasagem tecnológica empiricamente observada nos diferentes órgãos públicos pelo país.

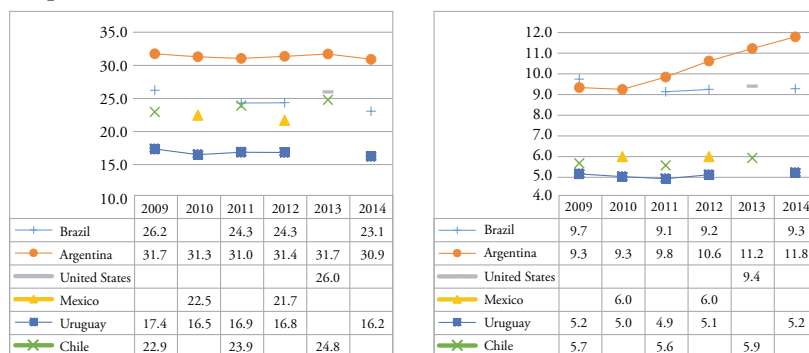
Sumarizando, o Brasil possui servidores públicos em quantidade compatível com aquelas dos países da OCDE, e esta força de trabalho é alocada, predominantemente, no poder executivo de municípios. Em relação à QP2, podemos afirmar que o Brasil não possui demasiada força de trabalho de servidores públicos, sendo então necessário investigar a despesa nacional com servidores públicos, relacionada à QP3.

3.2. A DESPESA COM SERVIDORES PÚBLICOS

Iniciamos nossa reflexão, novamente, com uma análise comparada no contexto internacional. Uma afirmação do relatório do Banco Mundial sinaliza uma direção de investigação sobre os gastos com servidores públicos: “A combinação de alto gasto com pessoal [...] e moderada proporção de servidores públicos [...] sugere [...] que os servidores públicos brasileiros têm altos salários, quando comparados com os dos outros países” (WB, 2019). Essa asserção não aponta a quantidade de servidores como um problema, assim como relaciona alto gasto com grandes salários. De acordo com o mesmo relatório, o número de funcionários públicos no Brasil não é extraordinariamente alto apesar do gasto do setor público brasileiro com folha de pagamentos ser alto para os padrões internacionais, cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) com servidores ativos e 15% com inativos; o que indica haver altos prêmios salariais.

Dados do laboratório mundial de indicadores de burocracia (WB, 2020) indicam que os gastos governamentais com salários brasileiros correspondem a, aproximadamente, 25% do gasto público e a 9,5% do PIB, percentuais estáveis similares aos estadunidenses (ver Figura 5), porém superiores aos de outros países da América Latina, a exceção da Argentina.

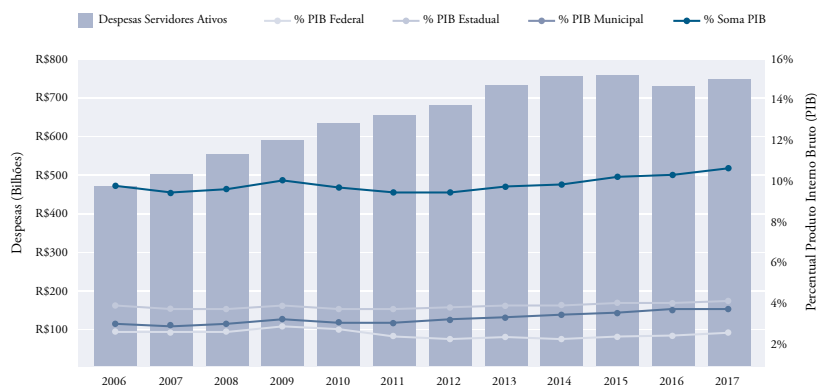
Figura 5 – Gasto com salários como percentagem do gasto público (esquerda) e do PIB (direita), 2009 a 2014



Fonte: WB (2020).

Quando observadas as despesas com servidores ocupados ativos em termos do percentual do PIB (ver Figura 6), verifica-se que houve um crescimento de 1% (de 9,77% para 10,74%) em um período de 11 anos (2006-2017). Do PIB nacional, em 2017, 3,81% foram utilizados pelo nível municipal, 4,25% pelo nível estadual e 2,68% pelo nível federal (IPEA, 2020); o que corresponde, respectivamente, a 35,5%, 39,6% e 24,9% do total gasto em termos do PIB. Essa distribuição de despesas entre os níveis de governo contrasta com aquela da quantidade de servidores apresentada na Figura 2 (respectivamente, 57,3%; 32,3%; e 10,4%), indicando que a menor remuneração média é dos servidores municipais e a maior é dos servidores federais.

Figura 6 – Despesa com servidores ativos e percentual do PIB, 2006 a 2017



Fonte: (IPEA, 2020).

Similar análise em nível federal, por poder, entre 2004 e 2017, indica um aumento das despesas com servidores ativos do executivo (de 74% para 79%) e do Ministério Público da União (de 2,1% para 2,5%), assim como a sua redução no legislativo (de 5,4% para 3,1%) e no judiciário (de 18% para 15%) (IPEA, 2020). Há que se considerar que a força de trabalho pública federal ativa corresponde a 10,4% do total de servidores públicos no Brasil.

Os gastos públicos com folha de pagamento do setor público brasileiro são altos e o seu crescimento se deu com base em reajustes muito superiores à inflação (1,8% federais e 2,8% estaduais, a.a.), em período de queda

de arrecadação, havendo uma alta dispersão salarial entre servidores com reajustes que não são iguais entre as categorias, o que acentua as desigualdades entre carreiras (WB, 2019). Segundo esse recente relatório do Banco Mundial, mesmo a redução na reposição de servidores aposentados e a queda da taxa de reajuste salarial não serão suficientes para que os Estados voltem a cumprir a lei de responsabilidade fiscal e tenham gastos de até 60% da receita corrente líquida (RCL).

Essa constatação é parcialmente alinhada com o informado no *Atlas do Estado brasileiro*, que aponta uma relativa estabilidade da despesa com servidores civis ativos no setor público como proporção do PIB, porém há um crescimento desta despesa em relação à RCL, mesmo considerando a elevação da remuneração média nos três níveis da administração (IPEA, 2020). Ou seja, dependendo da referência adotada, houve, ou não, aumento de gastos com servidores.

A despesa com servidores ativos, por nível de governo, entre 2004 e 2007 respectivamente, para o nível (IPEA, 2020): federal aumentou em relação à RCL (de 19,5% para 24%) e se manteve praticamente estável em relação ao PIB (de 2,6% a 2,7%); estadual aumentou em relação à RCL (de 31,8% para 36,8%) e se manteve praticamente estável em relação ao PIB (de 3,94% a 4,24%); e municipal aumentou em relação à RCL (de 40,3% para 46,2%) e se manteve praticamente estável em relação ao PIB (de 3,1% a 3,8%). No período de 3 anos, em relação ao PIB, o maior aumento foi de 0,7%, e em relação à RCL o maior aumento foi de 5,9%, ambos ocorridos no nível municipal. Mais especificamente, quando os gastos com servidores públicos são comparados com a riqueza gerada pelo país (PIB), eles podem ser considerados estáveis, porém, eles aumentaram quando comparados com a receita do Estado.

É importante destacar que essas são medidas relativas e que as despesas são estáveis enquanto o PIB e a RCL dependem do crescimento econômico e da capacidade arrecadatória do Estado, sendo que, de acordo com o IBGE (2020), desde 2014, o PIB anual brasileiro é negativo ou inferior a 1,12%. Há que se considerar que a inflação oficial suscita reposição de defasagens acumuladas ao longo do tempo, sendo que, desde 2014, a inflação (medida pelo IPC) não foi inferior a 2,95% (IBGE, 2020). E há que se considerar também que “Especialmente a partir de 2014 [...] observa-se, em média, queda dos reajustes salariais

e redução do número de servidores públicos” (WB, 2019); o que parece sinalizar uma defasagem salarial em relação à inflação.

Argumentamos que, ao longo do tempo, há desigual reposição da inflação nos salários das diferentes categorias de trabalhadores públicos, que resulta em valores médios altos. Esse raciocínio se dá pela média, que tem sido utilizado para direcionar ações governamentais, instrumentalizando o julgamento da sociedade sobre os salários do conjunto de servidores públicos, especialmente aqueles vinculados ao poder executivo.

Nesse sentido, retomamos a QP3, quanto ao demasiado dispêndio de recursos com servidores públicos. Constatou-se que há divergentes respostas, o que é típico de uma situação complexa. Olhando para o gasto total ou o salário médio, é possível concluir que as despesas devem ser reduzidas, caso no qual é preciso analisar se o problema do Estado brasileiro são os gastos com servidores públicos ou a sua quantidade.

Vislumbramos a necessidade de uma abordagem sequencial para enfrentamento da questão, considerando a intenção de produzir como resultado um melhor Estado e a otimização das ações dos três níveis de governo e dos três poderes, vislumbramos a necessidade de uma abordagem sequencial para enfrentamento da questão.

Assumindo que o gasto com trabalhadores públicos deva ser reduzido, a ênfase deveria ser em ações concretas em relação: ao teto salarial do valor pago a qualquer servidor (duplas aposentadorias, auxílio moradia, aumentos vinculados e automáticos entre níveis de governo, etc.), à extinção de pagamentos indevidos e de benefícios particulares a diferentes categorias funcionais, bem como restringir a corrupção e coibir o uso indevido da máquina pública. Posteriormente, uma vez diagnosticada a necessidade de redução de trabalhadores públicos, caberia uma ampla e transparente reflexão sobre as funções de Estado prioritárias e que demandam mais servidores.

Exemplificando: diante da limitação orçamentária e da necessidade de reduzir a quantidade de servidores públicos, a sociedade brasileira optará por diminuir a quantidade de policiais, trabalhadores da saúde e professores? Indagará se as câmaras legislativas não poderiam trabalhar com menos representantes e assessores? Irá se questionar quanto a necessidade do atual contingente das forças armadas? Discutirá as razões das edificações do poder judiciário serem melhores, mais tecnológicas e luxuosas do que a dos hospitais e escolas?

O que está alinhado com uma das opções políticas indicadas ao governo brasileiro (WB, 2019):

Um rigoroso planejamento da força de trabalho pode ajudar o governo federal e os estaduais a promover a adequação do número de servidores que devem ser alocados em escolas, hospitais, segurança pública [...] política que tem potencial de otimizar o número de servidores e a sua taxa de substituição; e de criar espaço fiscal para reposição de servidores em áreas prioritárias.

Certamente, ações específicas para um dado nível de governo e poder, guiadas apenas por uma visão econômica, não dão conta de uma situação complexa, como é a definição da força de trabalho de servidores públicos em um país continental, com três níveis federados e três poderes dotados de autonomia administrativa e orçamentária. Exemplificando, o governo municipal não pode intervir na força de trabalho do governo federal, e vice-versa, bem como a administração do poder executivo não pode reduzir as despesas com servidores no legislativo e judiciário. É preciso a ação conjunta, concatenada e articulada entre entes federados e poderes para que haja mínima chance de sucesso na definição da força de trabalho pública e, conseqüentemente, do tamanho do Estado. Portanto, sendo gestor de um específico nível de governo de um dado poder, é demagógico⁶ argumentar que a redução dos gastos públicos com servidores seja a panaceia⁷ para as contas públicas brasileiras.

Sumarizando, há divergentes respostas para a situação complexa das despesas do Brasil com servidores públicos, dependendo da referência adotada. Identificamos estabilidade dessas despesas como proporção do PIB e um crescimento desta despesa em relação à RCL. Verificamos que, quando a análise dessa questão é realizada pela média dos salários, ela esconde a grande desigualdade salarial existente entre níveis de governo e poderes, porém pode ser útil para justificar a direção de ação de governos. Além disso, a governabilidade sobre as despesas (quantidade de servidores

6 Ação ou desenvolvimento que visa manipular os sentimentos e paixões populares para conquistar o poder político, ou discurso que se faz com esse propósito (manipular a população).

7 Mecanismos ou práticas que, hipoteticamente, são capazes de solucionar os problemas e/ou dificuldades, ou medicamento cujas propriedades podem curar todos os males.

e salários) não é exclusividade de um único nível de governo ou poder. Ações concretas e transparentes para lidar com a questão devem resultar de uma discussão conjunta dos agentes públicos, dada a independência entre poderes e níveis de gestão.

3.3. REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E DO TRABALHADOR PRIVADO

É possível comparar o salário pecuniário recebido pelos servidores públicos com aqueles recebidos pelos trabalhadores da iniciativa privada que realizam as mesmas funções. A diferença entre eles é chamada de prêmio salarial (*wage premium; prima salarial*). Entre esses dois tipos de vínculos de trabalho, há outras diferenças nos benefícios (segurança no emprego, plano de previdência etc.) que são fatores de mais difícil observação. Existe uma longa discussão em muitos países sobre os servidores públicos ganharem muito, sendo um assunto central do debate na mídia de massa e na literatura (MINFORD; WANG; ZHOU, 2020).

Essa discussão pode ser realizada em relação a diferenças entre salários de servidores públicos de mesmo nível de governo que realizam as mesmas funções, porém em diferentes poderes e órgãos. Semelhante questão proposta no estudo de Vladislavjević (2020) que comparou o prêmio salarial de trabalhadores do setor público (financiados pelo estado) com o de empresas estatais (financiados por receitas próprias). Similarmente, Minford, Wang e Zhou (2020) argumentam que não está claro se o prêmio salarial do setor público deve ser alterado para melhorar a eficiência ou justiça do mercado de trabalho, concluindo em seu estudo empírico que o prêmio salarial do setor público se deve às preferências individuais e a produtividade de mercado, o que produz um equilíbrio não distorcido baseado na maximização do bem-estar, e que a intervenção política para a sua mudança poderia afastar o mercado.

Embora não haja certezas quanto aos efeitos da alteração do prêmio salarial público-privado no Brasil, é importante melhorar a compreensão deste fenômeno, visando a tomada de decisão.

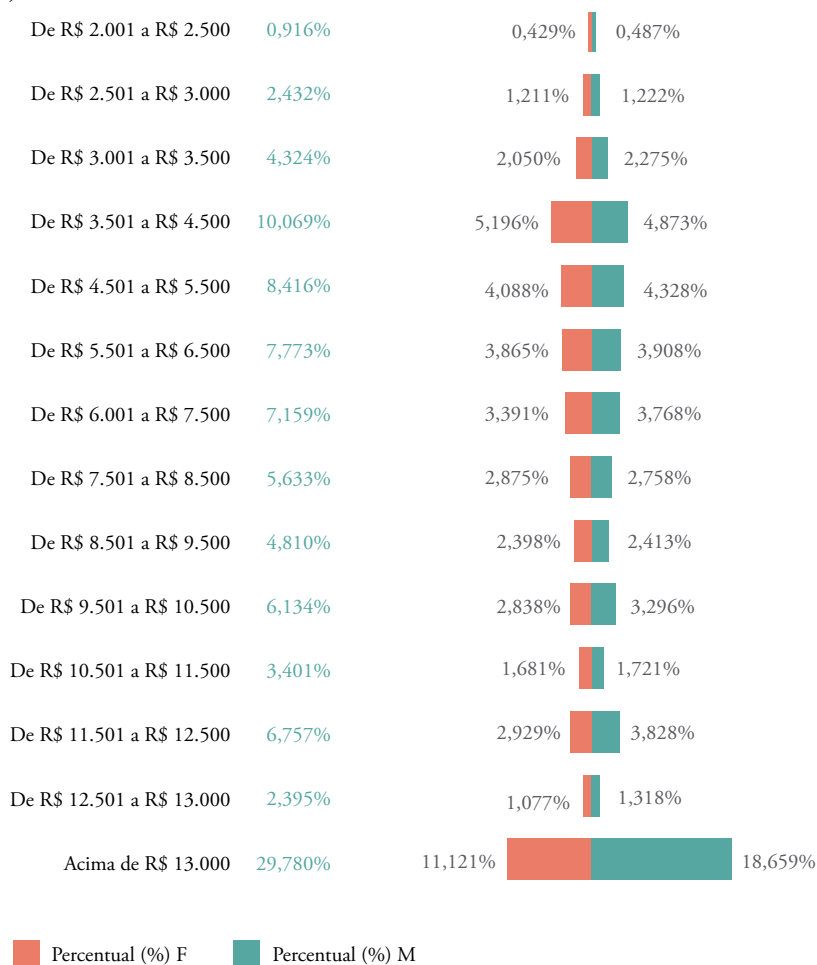
Utilizando dados da RAIS para o Brasil, estima-se que em 2017, em média, os servidores públicos federais tinham salários 96% maiores que trabalhadores do setor privado formal; servidores públicos estaduais 16%; e servidores públicos municipais salários similares ao do setor privado

(WB, 2019). Esse documento afirma ainda que, em 2017, o salário médio dos servidores públicos foi 8% maior do que o de trabalhadores similares do setor privado; sendo os maiores prêmios salariais médios dentre os servidores públicos àqueles dos servidores federais (10,4% da força de trabalho de servidores públicos ativa em 2017). Além disso, poucos estados (DF, RR, PR, RN, AP, AC, RJ, PI, SE, MT e RO) possuem prêmio salarial superior (WB, 2019) ao prêmio médio brasileiro de 36% em 2017 (WB, 2020).

A despeito dessas sistematizações, é importante analisar as remunerações de servidores federais da ativa (soma dos vencimentos com adicionais e vantagens) com dados obtidos diretamente do site do painel estatístico de pessoal do governo federal, como indicado na Figura 7. Nela, observa-se que: 33,92% recebem entre R\$2.001 e R\$7.500/mês; 36,3 % recebem entre R\$7.501 e R\$13.000/mês; e 29,78% dos servidores recebem mais de R\$13.000/mês, sendo que muitos dos maiores salários se referem a categorias às quais não é aplicável a noção de prêmio salarial, a exemplo de juiz, diplomata, auditor fiscal e agente de tributação.

Destacamos, ainda, uma grande amplitude de remuneração entre servidores do nível federal em cargos de nível superior (máx. R\$ 30.936,91 e min. 2.236,31), intermediário (máx. R\$ 12.514,58 e min. 2.073,29) e auxiliar (máx. R\$ 5.445,44 e min. 1.467,49) (SUGEP, 2020).

Figura 7 – Pirâmide de remuneração de servidores federais ativos, julho de 2020



Fonte: SUGEP (2020).

A análise comparada de salários pela média é dotada de intenção e serve de argumento. Exemplificamos, o foco é desviado de gastos com altos salários para gastos com um coletivo de servidores públicos, incluídos aqueles que não recebem as maiores remunerações. Corroborando isso, é possível perceber, na Figura 7, que uma quantidade muito grande de

servidores tem remuneração inferior à remuneração média dos servidores em 2017, descrita pelo IPEA (2020): federais de R\$9.186,28; estaduais de R\$5.040,59; e municipais de R\$ 2.868,51, questões também presentes nos níveis estadual e municipal.

Essas remunerações variam muito entre níveis federativos e entre poderes, sendo importante compreender seu comportamento em relação aos *quartis* (Q) de remunerações, como indicado no Quadro 1, no qual os três valores separam a amostra em quatro quartos de observações ($\frac{1}{4}$ ou 25%). Exemplificando, para servidores do poder judiciário: 25 % (Q4) recebem R\$ 15.398,00 ou mais; 25 % recebem entre R\$ 10.542,00 e R\$ 15.398,00 (Q3); 25 % recebem entre R\$ 6.966,00 e R\$ 15.398,00 (Q2); e 25 % (Q1) recebem R\$ 6.966,00 ou menos; sendo o valor R\$ 10.542 a mediana, que indica que a metade dos servidores ganha este valor ou mais.

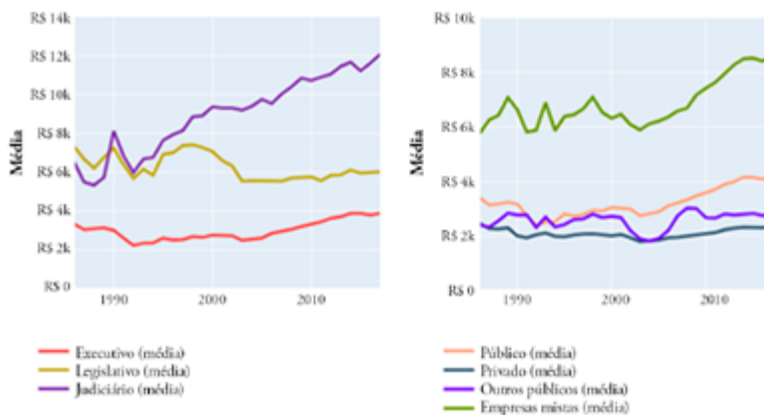
Quadro 1 – Quartis de remunerações por nível federado e poder, em reais (R\$)

Quartil	Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legislativo	Judiciário
1º	4.231,00	2.101,00	1.339,00	1.524,00	1.749,00	6.966,00
2º	7.200,00	3.674,00	2.032,00	2.589,00	3.420,00	10.542,00
3º	12.584,00	6.048,00	3.381,00	4.621,00	7.191,00	15.398,00

Fonte: RAIS/ME, com valores corrigidos para janeiro 2019, pelo INPC/IBGE.

Como observado, há muita assimetria na distribuição das remunerações, seja por nível federado ou por poder, o que indica uma concentração em altos salários. Essa questão também pode ser acompanhada em sua evolução temporal, como indicado na Figura 8, na qual destacamos o grande crescimento da remuneração média do poder judiciário e das empresas mistas, muito superior ao dos demais. As remunerações mensais médias, sem diferenciar níveis e poderes, apontam que os valores do setor público são superiores ao setor privado. Contudo, as médias do Executivo municipal, no qual estão 60% dos vínculos do setor público, são mais próximas ao setor privado em toda a série da Figura 6 (IPEA, 2020).

Figura 8 – Remuneração média de servidores por poder e por tipo de vínculo, julho de 2020

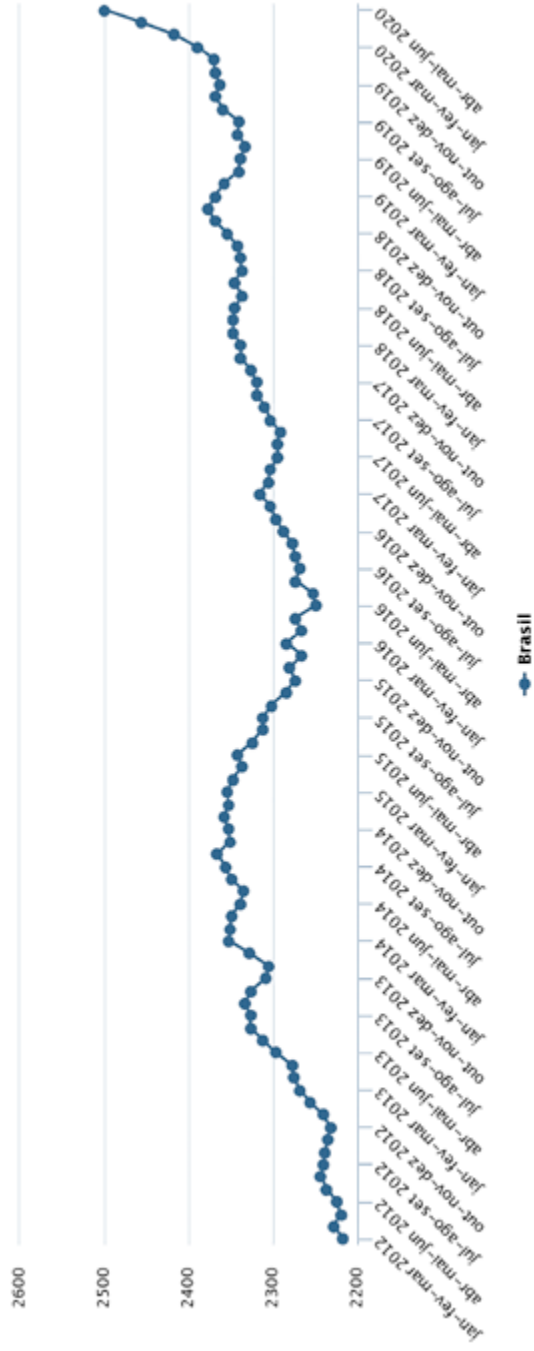


Fonte: IPEA (2020), dados RAIS/ME.

Similarmente, a comparação da média dos salários de servidores públicos e de trabalhadores da iniciativa privada – prêmio salarial médio – desconsidera que a imensa maioria dos trabalhadores privados recebe baixas remunerações, assim como a grande diferença de qualificação profissional entre estes, resultante do rigor exigido em concursos públicos. Afirmção que é consistente com o apontado pelo IPEA (2020), segundo o qual para identificar as diferenças entre setor público e privado, não basta uma comparação genérica, sendo preciso considerar, dentre outros, a experiência, os níveis de escolaridade, a natureza das ocupações e do exercício da função pública em relação às atividades no setor privado.

De acordo com o IBGE (2020), em 2018, em média, 54 milhões de brasileiros recebeu R\$ 928 mensais, sendo que, para 60% dos trabalhadores brasileiros com carteira assinada (54 milhões), a renda média mensal foi menor que um salário mínimo (R\$ 954 em 2018 e R\$ 1.045 a partir de fevereiro de 2020). O que é consistente com os dados indicados na Figura 9, sobre os rendimentos nominais brutos de pessoas ocupadas.

Figura 9 – Rendimento de trabalhadores brasileiros com carteira assinada trimestral, entre 2012 (1°) e 2020 (2°)



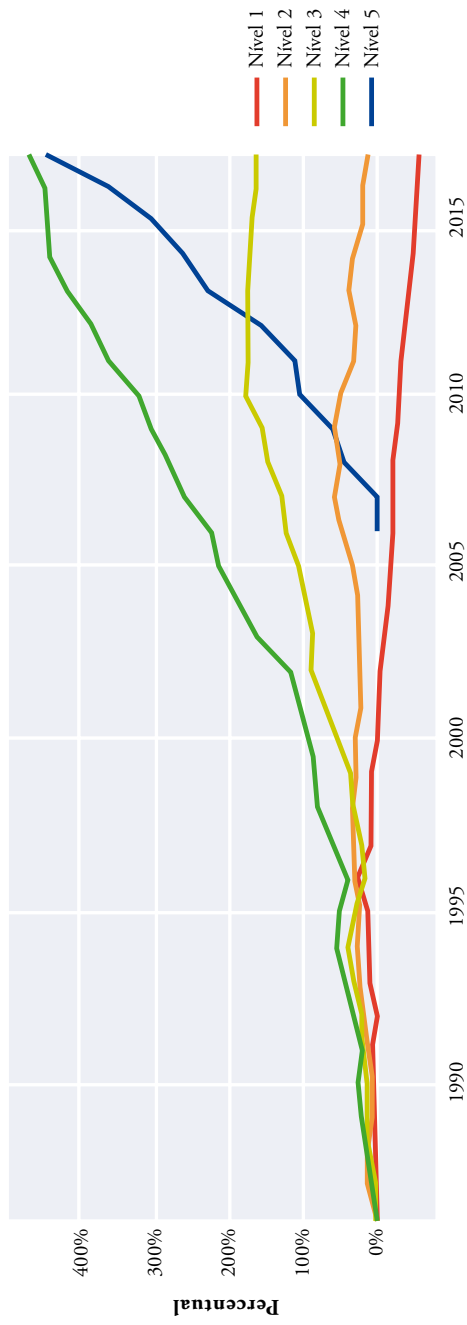
Fonte: IBGE (2020), PNAD Contínua.

Um importante fator para a definição da remuneração pelo trabalho é a escolaridade. O aumento da escolaridade demandado para acesso ao serviço público tem como consequência natural o aumento do gasto público com servidores, fenômeno caracterizado na Figura 10. Nessa Figura, observa-se que, em 2017, houve um aumento acumulado de 470,17% no nível 4 e de 449,45% no nível 5, ou seja, de servidores que tem como escolaridade mínima a graduação.

O conjunto dos vínculos no setor público apresentou expressivo aumento da escolaridade média, sobretudo a partir de meados da década de 1990; movimento que, certamente, se deve ao ingresso de quadros com maior escolaridade, considerando que os contingentes com menores níveis diminuíram em termos relativos ou até mesmo em termos absolutos, segundo o IPEA (2020). Vale destacar que a escolaridade é critério observado em concursos para recrutamento de servidores públicos pelo Estado, certames que a Constituição Federal de 1988 tornou obrigatório.

O mesmo atlas indica que, nos três níveis federados, ocorreu comportamento similar – redução de pessoas com escolaridade mais baixa e com superior incompleto e aumento de vínculos com escolaridade superior completo ou maior –, sendo que a redução no nível superior incompleto no nível federal, possivelmente, retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de: novos recrutamentos, capacitação das pessoas já contratadas, mudanças no perfil das carreiras e terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade (IPEA, 2020). O documento relata, ainda, comportamento similar nos níveis estadual e municipal.

Figura 10 – Evolução dos níveis de escolaridade dos vínculos públicos, entre 1986 e 2017



Legenda: nível 1 (fundamental incompleto); nível 2 (fundamental completo ou médio incompleto); nível 3 (médio completo e superior incompleto); nível 4 (superior completo) e nível 5 (pós-graduações, mestrado e doutorado).

Fonte: IPEA (2020), dados RAIS/ME.

Independentemente de o vínculo ser público ou privado, uma forma de comparar o poder de compra dos salários é utilizar a ideia de salário-mínimo como referência. De acordo com o DIEESE (2020), o salário mínimo nacional (R\$ 1.045,00 em julho de 2020) se distingue do salário mínimo necessário (R\$ 4.420,11⁸ em julho de 2020), que é uma estimativa do que deveria ser o salário mínimo vigente que considera o preceito constitucional (art. 7) de que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo)⁹.

Uma comparação depende sempre da referência utilizada. Observando o segundo quartil da Tabela 1, que se refere a mediana (valor que divide as observações em duas partes com igual quantidade de elementos), constatamos que apenas o poder judiciário recebe remuneração superior a duas vezes o salário-mínimo necessário (R\$ 8.840,22 ou US\$ 1.650,00). Quando é utilizada uma referência internacional, essas remunerações não parecem ser demasiadas, apesar delas, certamente, contrastarem com a imensa quantidade de brasileiros (em 2018, 54 milhões conforme o IBGE) que recebem 20,1% do salário necessário (R\$ 928,00 ou aproximadamente US\$ 175,00). Há que se considerar, também, a grande diferença entre ambos, em termos da formação (em anos de estudo). Porém, destacamos que são os critérios estabelecidos na dinâmica social que devem ser utilizados na comparação, assim como decisões estratégicas em relação a importância da força de trabalho de servidores públicos para o desenvolvimento do país a longo prazo.

As características peculiares dos setores público e privado descritas nesta seção se referem a contextos muito distintos e complexos em sua natureza; que oferecem um entendimento importante para compreensão da pesquisa empírica por nós conduzida, e descrita a seguir.

8 Aproximadamente, US\$ 825,00; cotação do dólar estadunidense comercial em junho 2020 (R\$1,00 = US\$ 5,35).

9 Nessa metodologia, a família é composta por dois adultos e duas crianças (que consomem como 1 adulto, por hipótese), e as despesas da família são estimadas pelo custo familiar da alimentação (cesta básica de alimentos).

3.3.1. O QUE DESCOBRIMOS COM A PESQUISA EMPÍRICA

Complementando as análises anteriores e para consolidar a comparação entre as remunerações nos setores público e privado (prêmio salarial), realizamos uma busca de dados empíricos sobre eles. Como opção metodológica, selecionamos cinco profissões que ocorrem em ambos e em distintos poderes, com registro na classificação brasileira de ocupações e no quadro de servidores federais; estudamos apenas servidores públicos federais.

Buscamos diferentes níveis de escolaridade que dispusessem de informações públicas sobre atribuições, planos de carreira e salários-base atualizados, para as quais identificamos o piso e o teto salarial e calculamos o valor da remuneração por hora trabalhada (ver Tabela 1). Os valores dos salários (piso e teto da categoria) em reais foram convertidos em equivalência com relação ao salário-mínimo nacional (R\$ 1.045,00, em julho de 2020). O valor por hora trabalhada foi calculado com base no salário médio de cada profissão e na carga horária.

Tabela 1 – Salários por profissão, dados em número de salários-mínimos nacionais em reais (R\$)

Profissão	Dados salariais	Privado	Público		
			Executivo	Judiciário	Legislativo
Médico ¹	Piso	6,57	4,00	11,92	24,78
	Teto	18,10	7,97	17,90	28,09
	Valor/hora	R\$ 326,89	R\$ 312,61	R\$ 389,46	R\$ 690,62
Professor de nível superior ²	Piso	3,67	2,14	-	-
	Teto	12,29	19,65	-	-
	Valor/hora	R\$ 200,04	R\$ 569,16	-	-
Técnico de enfermagem ³	Piso	1,53	2,34	7,26	18,59
	Teto	3,42	4,66	10,91	22,26
	Valor/hora	R\$ 46,09	R\$ 91,49	R\$ 237,37	R\$ 533,61
Assistente de escritório ⁴	Piso	1,63	2,34	7,26	18,59
	Teto	3,98	4,66	10,91	22,26
	Valor/hora	R\$ 43,49	R\$ 91,49	R\$ 237,37	R\$ 533,61
Segurança ⁵	Piso	1,35	1,86	7,26	13,76
	Teto	3,08	3,71	10,91	19,38
	Valor/hora	R\$ 36,00	R\$ 72,72	R\$ 237,37	R\$ 432,96

Legenda: 1 Médico clínico-geral (CBO n.º 2251-25) com cargos de: médico do Ministério da Educação (ME); analista judiciário federal (JF); e analista legislativo do Senado Federal (SF) com especialidades em medicina. | 2 Professor de nível superior (CBO n.º 2341-10),

cargos de professor universitário do ME; não foram identificados cargos com atribuições similares nos poderes judiciário e legislativo. | 3 Técnico de enfermagem (CBO n.º 3222-05), cargo de: técnico de enfermagem do ME; técnico do JF; e técnico legislativo do SF com especialidade em enfermagem. | 4 Profissão de assistente de escritório (CBO n.º 4110-10), cargos de: agente administrativo do ME; técnico do JF; técnico legislativo do SF com especialidade em administração. | 5 Segurança (CBO n.º 5173-10), cargos de: segurança do ME; agente de segurança judiciária do JF; auxiliar legislativo do SF para a área de segurança. Fonte: elaborado pelos autores a partir de dado do sítio <http://www.salario.com.br>, recuperados em 30 de maio de 2020.

Como pode ser observado na Tabela 1, para as diferentes profissões analisadas, há diferença salarial entre as remunerações de trabalhadores privados e servidores públicos federais, níveis de escolaridade e, também, entre os poderes. No entanto, o prêmio salarial é expressivamente maior para os servidores dos poderes legislativo e judiciário. Quando as remunerações de trabalhadores do setor privado são comparadas apenas aos servidores do executivo, verifica-se valores próximos e, por vezes, inferiores aos salários praticados no setor privado.

Exemplificando, o piso do profissional de medicina do setor executivo (servidor que atende diretamente a população) é igual a 0,609 vezes àquele do setor privado, porém o do poder legislativo é 3,77 vezes maior. Igual desigualdade ocorre para o teto. No caso da profissão de professor, os servidores públicos federais em início de carreira recebem menos do que aqueles da iniciativa privada, o que se inverte para aqueles que avançam funcionalmente até alcançar o teto da profissão. Em relação aos profissionais com escolaridade equivalente ao ensino médio, observamos que o assistente de escritório do judiciário tem piso profissional 11,4 vezes maior e ao final da carreira 5,6 vezes maior. Isso parece sinalizar que servidores públicos de nível médio, ou técnico, possuem um prêmio salarial maior do que aqueles com formação superior.

Destacamos, ainda, que parece haver uma redução do prêmio ao final da carreira (teto salarial), para as profissões estudadas e nos três poderes, indicando uma maior competitividade entre os setores público e privado para servidores com maior experiência profissional. Essas características também foram identificadas em estudos recentes sobre vários países, a exemplo da Turquia, Índia, Holanda e Japão (GURBUZ; POLAT, 2016; MORIKAWA, 2016; MOHANTY; MOHANTY, 2019; BIESENBECK; WERFF, 2019). A escolaridade e tempo de serviço influenciam o prêmio

salarial de trabalhadores público ou privado, ou seja, recebem menos aqueles com baixa escolaridade e no início de carreira. Essas constatações, em contexto de redução das remunerações dos servidores públicos, tendem a produzir o abandono das carreiras públicas e a perda da expertise acumulada, questão que precisaria ser aprofundada e foge da discussão proposta neste texto.

Sumarizando, as remunerações de servidores públicos variam bastante e há muita assimetria nas suas distribuições, seja por nível federado ou por poder. Transparece uma diferença importante entre o salário de servidores públicos e trabalhadores privados (prêmio salarial), quando elas são comparadas pela média. A comparação desconsidera a grande diferença de qualificação profissional entre os servidores, resultante do rigor exigido em concursos públicos; e não considera distintamente o nível federado e o poder da União. Também comparamos os salários de servidores públicos com o salário-mínimo necessário e com valores equivalentes em dólar estadunidense. Assim, entendemos que respondemos objetivamente a QP4 ao caracterizar que os salários dos servidores públicos no Brasil são superiores àqueles da iniciativa privada, porém adicionamos possíveis razões para este fenômeno que é uma realidade em nosso país.

4. ORGANIZANDO O PENSAMENTO: REFLEXÕES INQUIETAS SOBRE OS DADOS

Alinhado com o propósito de oferecer uma reflexão atual e subsidiada por dados de diferentes fontes de informação, propusemos quatro questões de pesquisa¹⁰, para atender ao objetivo de sistematizar as principais fontes de informação disponíveis sobre despesas públicas com servidores no Brasil e problematizar as escolhas administrativas relacionadas a elas.

Esse contexto envolve um aparente paradoxo, que, por um lado, indica o excesso de despesas públicas com servidores e por outro aponta a falta

10 QP1. Quais são as principais fontes de pesquisa sobre servidores públicos? QP2. O Brasil possui servidores públicos em demasia? QP3. O Brasil despense com servidores públicos recursos em demasia? QP4. Os salários dos servidores públicos no Brasil são superiores àqueles da iniciativa privada?

de serviços públicos para o atendimento da população. Questionamos provocativamente, no título do capítulo, sobre a necessidade de uma opção por qual tipo de Estado desejamos: menor ou melhor? Somos categóricos em afirmar que queremos um Estado melhor para a nação brasileira.

Podemos imaginar que um Estado maior gera maior dependência da população. Essa questão é tratada por De Witte e Moesen (2010) que encontraram uma forte correlação negativa entre o tamanho da família e o tamanho geral do governo, indicando que o aumento do envolvimento do governo pode encolher as famílias. Baseando-se em seus resultados empíricos, os autores argumentam que muitos economistas “insistem em reduzir o tamanho do governo” baseados em suposições “irrealistas, na ignorância das preferências e na confusão de correlação com causalidade”. Entendimento que se contrapõe a uma concepção de um Estado menor e com menos parasitas.

A intencionalidade inerente ao uso de uma simplificação, unidimensional e econômica, para discussão sobre o tamanho do Estado também é apontada em outro estudo. O uso de categorias genéricas, a exemplo de “Estado”, “burocracia” e “funcionalismo público”, ofuscam as grandes diferenças entre segmentos (nível federativo e poderes da República), que reclamam por propostas de planos e reformas que tenham em conta tais diferenças (IPEA, 2020).

Neste texto, buscamos alargar a reflexão sobre despesas públicas com servidores no Brasil. Apresentamos dados e as suas fontes, o que nos permitiu refletir sobre os caminhos a serem trilhados. Nossos resultados estabelecem bases para isso e são a seguir sistematizados a partir das respostas encontradas para nossas questões de pesquisa.

RQ1. *Fontes de pesquisa* sobre servidores públicos: indicadas na seção 2;

RQ2. *Servidores públicos em demasia*: identificamos que o Brasil possui força de trabalho de servidores públicos em quantidade compatível com as internacionalmente adotadas e que estão alocadas, predominantemente, no poder executivo de municípios;

RQ3. *Demasiada despesa com servidores públicos*: observamos divergentes respostas que, em função da referência adotada, indicam a estabilidade dessas despesas como proporção do PIB e um

crescimento delas em relação à RCL; verificamos que essa complexa questão não pode ser tratada pela média dos salários, que esconde a grande desigualdade entre níveis de governo e poderes;

RQ4. Diferença salarial entre trabalhadores públicos e da iniciativa privada: apuramos que as remunerações médias de servidores públicos são maiores em geral, porém destacamos que essa comparação desconsidera a grande diferença de qualificação profissional entre ambos; e verificamos que há muita variação e assimetria nas suas distribuições das remunerações de servidores públicos, por nível federado e por poder.

Entendemos que não há dicotomia entre as despesas com servidores públicos e o tamanho do Estado. Um Estado melhor oferece serviços públicos de qualidade. Certamente, ao oferecer mais quantidade e qualidade, o Estado despense mais. Para ser eficiente, almejamos o menor Estado que seja capaz de oferecer os serviços públicos com a maior qualidade possível. Objetivamente, nos referimos a um resultado, ao produto da capacidade administrativa de servidores públicos que agem sob princípios republicanos.

Recorrentemente, nos faceamos com a opção governamental de reduzir despesas com servidores, como forma de diminuir os gastos públicos. Há sim muito o que fazer nesse sentido. Ademais, na ausência de uma concepção de governo e de Estado, esse pode ser um caminho fácil com resultados de curto prazo. Porém, um Estado melhor não se resume a isso. Propostas de governo para alterar o tamanho do Estado brasileiro, e os gastos com este, devem considerar as responsabilidades a ele atribuídas no aparato legal. Um Estado melhor pode ser obtido pela valorização dos servidores, investimento em tecnologia e respeito aos dispositivos constitucionais. Acima de tudo, o seu alcance envolve uma abrangente discussão social sobre o resultado esperado e a distribuição dos recursos que devem ser propostos de forma clara pelos governantes, os quais devem ser julgados periodicamente pelas urnas.

Um Estado melhor não tem espaço para corrupção e desvios de recursos; não é patrimonialista. Acima de tudo, um Estado melhor não está vinculado a opção político partidária e depende, sim, de expertise e de uma adequada administração pública dos recursos da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Painel Estatístico de Pessoal.** Números em destaque do Poder Executivo Federal (2020, junho 1). [Site]. Recuperado de <http://painel.pep.planejamento.gov.br/>.
- DE WITTE, K.; MOESEN, W. Sizing the government. **Public Choice**, [s. l.], v. 145, n. 1/2, p. 39-55, 2010. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9527-7>.
- PARASITA. *In: DICIONÁRIO Cambridge.* [s. l.]: Cambridge University Press, 2020. Recuperado de <https://dictionary.cambridge.org/>.
- DIEESE. (2020, junho 1). **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos.** [Site]. Recuperado de <https://www.dieese.org.br/>.
- FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- IBGE. (2020, junho 1). Séries Históricas e estatísticas. [Site]. Recuperado de <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. 2020.
- ILO. **International Labour Organization.** (2020, junho 1). [Site]. Recuperado de <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>.
- IPEA. **Atlas do Estado brasileiro.** (2020, junho 1). [Site]. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.
- MINFORD, P.; WANG, Y.; ZHOU, P. Resolving the public-sector wage premium puzzle by indirect inference. **Applied Economics**, [s. l.], v. 52, n. 7, p. 726-741, 2020. DOI <http://dx.doi.org/10.1080/0036846.2019.1648748>.
- OECD. **Government at a Glance.** Paris: OECD Publishing, 2015. DOI http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- PATTON, M. **Qualitative research & evaluation methods.** 4. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2015.
- PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019.** Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/2019-report/download>.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2020). **O que é Desenvolvimento Humano.** Recuperado de <https://www.br.undp.org/>.
- Salário. **Salario.com.** [Site]. Recuperado de <http://www.salario.com.br>.
- SUGEP. **Painel estatístico de Pessoal.** [Site]. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/servidores/painel-estatistico-de-pessoal>. 2020.
- VLADISAVLJEVIĆ, M. Wage premium in the state sector and state-owned enterprises: Econometric evidence from a transition country in times of austerity. **Econ. Transit. Institut. Change**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 345-378, 2020. <https://doi.org/10.1111/ecot.12242>.
- WB, World Bank. **Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que Os Dados Dizem?** Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en>.

WB. **Worldwide Bureaucracy Indicators** (2020, junho 1). [Site]. Recuperado de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators>.

REFERÊNCIAS REVISÃO BIBLIOMÉTRICA

AMPOFO, A.; DOKO TCHATOKA, F. Reducing public-private sector pay differentials: the single spine pay policy as a natural experiment in Ghana. **Econ. Inq.**, [s. l.], v. 57, n. 1, p. 283-315, 2019.

BIESENBECK, C.; WERFF, S. Van Der. Public-Private Wage Differentials: Evidence from The Netherlands. **De Economist**, [s. l.], v. 167, n. 1, p. 23-43, 2019.

CAMPOS, M. M. *et al.* Understanding the public sector pay gap. **IZA J. of Labor Policy**, v. 6, 2017.

CASTAGNETTI, C.; GIORGETTI, M. L. Understanding the gender wage-gap differentials between the public and private sectors in Italy: A quantile approach. **Economic Modelling**, [s. l.], v. 78, p. 240-261, 2019.

CASTAGNETTI, C.; ROSTI, L.; TOPFER, M. The Public-Private Sector Wage Differential Across Gender in Italy: a New Quantile-Based Decomposition Approach. **Economics Bulletin**, [s. l.], v. 39, n. 4, p. 2533-2539, 2019.

CHRISTOPOULOU, R.; MONASTIRIOTIS, V. Public-private wage duality during the Greek crisis. **Oxford Economic Papers**, [s. l.], v. 68, n. 1, p. 174-196, 2016.

DEPALO, D. Identification issues in the Public/Private wage gap with an application to Italy. **J. Appl. Econ.**, [s. l.], v. 33, n. 3, p. 435- 456, 2018.

DEPALO, D.; PEREDA-FERNÁNDEZ, S. Consistent estimates of the public/private wage gap. **Empirical Economics**, [s. l.], v. 58, n. 6, p. 2937-2947, 2020.

FLANNERY, D.; TURNER, T. Assessing the wage gap between public and private sector employees in Ireland: issues, evidence and challenges. **The Irish Journal of Management**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 51-64, 2019.

GINDLING, T. H.; HASNAIN, Z.; NEWHOUSE, D.; SHI, R. Are public sector workers in developing countries overpaid? Evidence from a new global dataset. **World Development**, [s. l.], v. 126, 2020.

GÜRBÜZ, A. A.; POLAT, S. Public-private wage differentials in Turkey: public policy or market dynamics? **International Review of Applied Economics**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 326-356, 2016.

GUVEN-LISANILER, F.; TUNA, G.; NWAKA, I. D. Sectoral choices and wage differences among Nigerian public, private and self-employees. **International Journal of Manpower**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 2-24, 2018.

HOSPIDO, L.; MORAL-BENITO, E. The public sector wage premium in Spain: Evidence from longitudinal administrative data. **Labour Economics**, [s. l.], v. 42, p. 101-122, 2016.

- KAELIS, V. Public sector wage premium and output volatility in the European Union. **Business, Management and Education**, [s. l.], v. 16, p. 160-173, 2018.
- KARLIS, V. The public–private sector wage gap in Latvia. **Baltic Journal of Economics**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 25-50, 2018.
- KWENDA, P.; NTULI, M. A detailed decomposition analysis of the public-private sector wage gap in South Africa. **Development Southern Africa**, [s. l.], v. 35, n. 6, p. 815-838, 2018.
- MAHUTEAU, S.; MAVROMARAS, K.; RICHARDSON, S; ZHU, R. Public–Private Sector Wage Differentials in Australia. **Econ. Rec.**, [s. l.], v. 93, p. 105-121, 2017.
- MIAARI, S. M. An analysis of the public–private wage differential in the Palestinian labour market. **Defence and Peace Economics**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 289-314, 2020.
- MICHAEL, M.; CHRISTOFIDES, L. N. The impact of austerity measures on the public - private sector wage gap in Europe. **Labour Economics**, [s. l.], v. 63, p. 101796, 2020.
- MINDFORD, P; WANG, Y.; ZHOU, P. Resolving the public-sector wage premium puzzle by indirect inference. **Applied Economics**, [s. l.], v. 52, n. 7, p. 726-741, 2020.
- MOHANTY, C. K.; MOHANTY, S. Public–Private Wage Gap in the Indian Mining and Quarrying Industry. **Margin: The Journal of Applied Economic Research**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 232-253, 2019.
- MORIKAWA, M. A comparison of the wage structure between the public and private sectors in Japan. **Journal of the Japanese and International Economies**, [s. l.], v. 39, p. 73-90, 2016.
- MURPHY, P; BLACKABY, D.; O'LEARY, N.; STANEVA, A. Understanding What Has Been Happening to the Public-Sector Pay Premium in Great Britain: A Distributional Approach Based on the Labour Force Survey. **British Journal of Industrial Relations**, [s. l.], v. 58, n. 2, p. 273-300, 2020.
- NIKOLIC, J.; RUBIL, I.; TOMIC, I. Pre-crisis reforms, austerity measures and the public-private wage gap in two emerging economies. **Economic Systems**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 248-265, 2017.
- PICKA, J.; KLAZAR, S. Kvantilová dekompozice public-private pay gap v České republice. *Ekonomický Časopis: Časopis Pre Ekonomickú Teóriu, Hospodársku Politiku, Spoločensko-Ekonomické Prognózovanie*. **Journal for Economic Theory, Economic Policy, Social And Economic Forecasting**, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 317-330, 2016.
- RATTSØ, J.; STOKKE, H. E. Identification of the private-public wage gap. **Labour Economics**, [s. l.], v. 59, p. 153-163, 2019.
- SHARUNINA, A. Where Do Public Workers Live Well? Public-Private Wage Gaps in Russia's Regions. **Journal of the New Economic Association**, [s. l.], v. 30, p. 2, p. 105-128, 2016.
- SINGLETON, C. The publicprivate sector wage differential in the UK: evidence from longitudinal employeremployee data. **Economics Letters**, [s. l.], v. 174, p. 109-113, 2019.

SLAWINSKA, K. Public-private sector wage gap in a group of European countries: an empirical perspective. **Empirical Economics**.

STRITCH, J. M.; VILLADSEN, A. R. The gender wage gap and the moderating effect of education in public and private sector employment. **Public Admin.**, [s. l.], v. 96, p. 690-706, 2018.

TANDRAYEN-RAGOOBUR, V.; PYDAYYA, R. Gender wage differential in private and public sector employment: A distributional analysis for Mauritius. **Gender in Management**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 222-248, 2016.

ZHOU, P.; WANG, Y. The public sector wage premium puzzle. **International Journal of Computational Economics and Econometrics**, [s. l.], v. 9, p. 287-307, 2019.

REFERÊNCIAS NOTÍCIAS

DA REDAÇÃO. Custo com servidores públicos no Brasil é insustentável, diz governo. **Jornal do Comércio**, [s. l.], 10 out. 2019, 08:20. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/nacional/noticia/2019/10/10/custo-com-servidores-publicos-no-brasil-e-insustentavel-diz-governo-390158.php>. Acesso em: 1 jun. 2020.

INSTITUTO MILLENIUM. Quanto custa a máquina pública brasileira? **Exame.com**, [s. l.], 13 dez. 2019, 15:38. Disponível em: <https://exame.com/blog/instituto-millennium/quanto-custa-a-maquina-publica-brasileira/>. Acesso em: 1 jun. 2020.

PATU, G. Gasto com servidores vai a R\$ 928 bi e atinge maior patamar da história. **Folha de São Paulo**, [s. l.], 21 jul. 2019, 02:00. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/gasto-com-servidores-vai-a-r-928-bi-e-atinge-maior-patamar-da-historia.shtml>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BARBOSA, M. “Parasita”, de Guedes, provoca reação em massa de políticos e servidores. **Correio Brasiliense.com.br**, [s. l.], 8 fev. 2020, 07:00. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/08/interna_politica,826667/parasita-de-guedes-provoca-reacao-em-massa-de-politicos-e-servid.shtml. Acesso em: 1 jun. 2020.

A FALTA de médicos e a atual situação do SUS. [s. l.]: Senado Federal, 2019. 1 vídeo (189 min). Evento interativo. Audiência Pública. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/cidadania/visualizacaoaudiencia?id=15987>. Acesso em: 1 jun. 2020.

DA REDAÇÃO. TCU aponta que falta de médicos é principal problema do SUS. **Agência Senado Notícias**, [s. l.], 8 nov. 2017, 11:26. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/08/tcu-aponta-que-falta-de-medicos-e-principal-problema-do-sus>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CAMBRICOLI, F.; FELIX, P. Com falta de médicos e equipamentos de proteção, País pode ter ‘apagão’ de mão de obra. **Estadão.com.br**, [s. l.], 28 mar. 2020, 12:00. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,com-falta-de-medicos-e-epis-brasil-pode-sofrer-apagao-de-mao-de-obra-com-coronavirus,70003251623>. Acesso em: 1 jun. 2020.

IG SÃO PAULO. Uma em cada três matérias é dada por professor sem formação específica, diz Inep. Último Segundo, [s. l.], 31 jan. 2019, 12:10. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2019-01-31/censo-escolar-de-2018.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

DA REDAÇÃO. ‘O Brasil não está em condições de comemorar Dia do Professor’, diz Berger. **Agência Senado Notícias**, [s. l.], 15 out. 2019b, 17:15. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/15/2018o-brasil-nao-esta-em-condicoes-de-comemorar-dia-do-professor2019-diz-berger>. Acesso em: 1 jun. 2020.

MUGNATTO, S. Especialistas criticam falta de recursos para a educação. **Agência Câmara de Notícias**, [s. l.], 3 dez. 2019, 14:02. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/621028-especialistas-criticam-falta-de-recursos-para-a-educacao/>. Acesso em:

DA REDAÇÃO. Os estados com o maior déficit de policiais por habitante. **Exame.com**, São Paulo, 26 ago. 2015, 16:51. Disponível em: <https://exame.com/brasil/brasil-tem-deficit-de-20-mil-policiais-em-seu-efetivo/>. Acesso em: 1 jun. 2020.

GAMA, A.; MADEIRO, C. PMs de 25 Estados não têm o mínimo de soldados previsto nas leis estaduais. **UOL notícias**, Maceió, 22 fev. 2017, 04:00. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/02/22/pms-de-26-estados-nao-tem-o-minimo-de-soldados-previsto-em-lei.htm>. Acesso em: 1 jun. 2020.

SEM CONCURSOS, PMERJ tem 30 mil soldados a menos que previsto em lei. **Folha Dirigida.com.br**, [s. l.], 7 out. 2019, 10:50. Disponível em: <https://folha-dirigida.com.br/noticias/concurso/pm-rj/sem-concursos-pmerj-tem-30-mil-soldados-a-menos-que-previsto-em-lei>. Acesso em: 1 jun. 2020.

DIRETRIZES ORIENTADORAS PARA PLANO DE GESTÃO DE BIBLIOTECAS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO DE CAMPO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

Ivete Maria Klein Lunkes¹
Alberto Souza Schmidt²

1. INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Superior (IES) são estratégicas na formação de recursos humanos e geração de conhecimentos técnico-científicos para o desenvolvimento do país. Contudo, a expansão do ensino superior aliada

1 Servidora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) desde 1984. Atuação atual: Biblioteca Central (UFSM). Formação Economista, especialista em Economia de Empresas (UFSM). Atuou como Procuradora Institucional, junto ao Gabinete do Reitor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mestre em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: ivete@ufsm.br

2 Professor Titular do Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Engenheiro Mecânico pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) até 2017. Atualmente é Professor Voluntário da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: albertoschmidt56@gmail.com

ao crescimento do número de IES provocam preocupações com a qualidade do ensino oferecido. Em 2004, o Ministério da Educação (MEC) implementou o Sistema de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), no Brasil, com o objetivo de dar suporte e subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas para a área educacional, a partir de parâmetros de qualidade e equidade. É um sistema unificado no qual são geradas informações estatísticas de supervisão e avaliação em todos os níveis e modalidades, estabelecendo as diretrizes, normas e procedimentos relativos às avaliações, propondo indicadores de desempenho (BRASIL, 2004). Instituído pelo MEC através da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o SINAES representa um avanço no processo de avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) e dos cursos de graduação, prevendo um processo de avaliação institucional interna e externa, o caráter público de todos os procedimentos, o respeito à identidade institucional e a participação de setores das IES e da sociedade.

Nesse cenário, encontram-se as bibliotecas universitárias que são avaliadas pelos instrumentos de avaliação do SINAES. Em 2005, ocorreu uma alteração significativa no instrumento de avaliação, das avaliações realizadas pelo MEC, em especial nos indicadores relativos à biblioteca. Foram criados dois instrumentos específicos: um para avaliar as IES, o qual passou a subsidiar os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (BRASIL, 2014), e outro específico para avaliação de cursos, subsidiando os atos autorizativos de cursos – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância (BRASIL, 2015).

As bibliotecas universitárias passaram a ter destaque junto ao planejamento das universidades. A inclusão da biblioteca, como uma das variáveis de avaliação das condições de ensino, deve ser reconhecida como uma decisão relevante do Ministério da Educação (LUBISCO, 2002). As bibliotecas universitárias são organizações complexas, com múltiplas funções e uma série de procedimentos, produtos e serviços. A biblioteca universitária necessita acompanhar o processo de mudanças, especialmente das últimas décadas, capacitando-se para contribuir decisoriamente nas tarefas de ensino, pesquisa e extensão; tornando-se referência na busca de informação e ideias. Necessitam acompanhar essas

mudanças, assegurando seu compromisso com a educação e o acesso igualitário à informação.

Dada a relevância das bibliotecas nas IES e as exigências do SINAES, torna-se preponderante entender como as bibliotecas estão se preparando para alcançar a excelência de seu atendimento à comunidade acadêmica e como estão diversificando os serviços oferecidos, buscando reconhecimento como um recurso pedagógico e não apenas um espaço físico dentro da instituição.

No contexto da Avaliação Institucional, o MEC, pela Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, Lei do SINAES, inseriu como responsabilidade das IES o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), uma exigência do processo avaliativo, pré-requisito para o processo regulatório de Instituições de Educação Superior, de cursos, bem como, documento norteador para que a instituição atinja seus objetivos. Vislumbrando um horizonte de no mínimo cinco anos (conforme estabelece a Resolução CNE/CES 10/2002), é um documento que caracteriza a identidade da instituição, bem como sua organização didática e administrativa.

Para a elaboração do PDI, o MEC disponibiliza (BRASIL, 2018) o “Formulário de Orientação” para as IES sobre o que deve ser contemplado. Conforme essa orientação, os dados e informações sobre a IES, constantes do PDI, deverão se organizar em três níveis hierárquicos: Dimensões, Categorias de Análise e Indicadores. Especificamente, as Dimensões agregam os dados e informações das instituições e de seus cursos em 3 níveis amplos, compreendendo: 1 - Organização Institucional e Pedagógica; 2 - Corpo Docente; 3 - Instalações. As bibliotecas estão contempladas na dimensão 3, instalações, de acordo com o “Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI”:

O instrumento de avaliação institucional, do SINAES, considera as especificidades dos diferentes atos autorizativos e das diferentes organizações acadêmicas, a partir do foco definido no Plano de Desenvolvimento Institucional. O instrumento de avaliação institucional está organizado em cinco eixos, agrupados por similaridade, contemplando as dez dimensões do SINAES. A biblioteca está contemplada no Eixo 5 – Infraestrutura e corresponde à dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES (BRASIL, 2016). Já o instrumento de avaliação de cursos de graduação nos graus de tecnólogo, licenciatura e bacharelado para a modalidade

presencial e a distância do SINAES, está organizado em três dimensões (1 - Organização Didático-Pedagógica; 2 - Corpo Docente e Tutorial; 3 - Infraestrutura). Contempla bibliotecas na dimensão 3 - Infraestrutura, nos indicadores: 3.6; 3.7; 3.8. (Bibliografia Básica; Bibliografia Complementar e Periódicos Especializados) (BRASIL, 2016).

Do ponto de vista da gestão das bibliotecas universitárias, é um problema para as IES não terem um Plano de Gestão de Bibliotecas alinhado ao seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Os dois Planos precisam trilhar caminhos na mesma direção de forma a cumprir a sua missão e alcançar seus objetivos. Neste contexto, propor Diretrizes Orientadoras para Plano de Gestão para Bibliotecas de IES, com diagnóstico prévio através das coletas de dados da pesquisa, que contribua para a melhoria contínua, definindo critérios e indicadores de qualidade que atestam a eficiência e a eficácia das bibliotecas e, além disso, alinhadas aos seus objetivos e ao PDI, reveste-se de ação de importância à gestão institucional.

2. GESTÃO DE BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS

No Brasil, o marco da biblioteca universitária se deu, em 1968, com a Reforma Universitária, que reestruturou o ensino superior, redefiniu seus objetivos e propiciou, de forma indireta, maior racionalidade à biblioteca universitária. As bibliotecas não foram contempladas pela Reforma Universitária; porém, esse documento abriu novos caminhos para elas, ao definir as atividades de ensino, pesquisa e extensão, e, com isso, a demanda de bibliotecas organizadas para atender a clientela da universidade nos níveis de graduação e de pós-graduação.

Lima (1978) defende que não se pode pensar em planejamento de biblioteca universitária sem se considerar os planos, objetivos e metas das instituições às quais ela está inserida. Segundo Silva (2000), como um subsistema da organização maior, as bibliotecas estão entre as unidades responsáveis pelo apoio direto à missão básica da universidade, devido à sua capacidade de contribuir na produção de resultados essenciais para a instituição. Como espaços de inter-relacionamento da comunidade acadêmica em todos os seus níveis, as bibliotecas estabelecem relações

que vão do apoio ao ensino à disseminação da produção científica local, incluindo as relações de dependência administrativa e financeira. Oliveira (2010) ressalta que a biblioteca universitária deve servir de apoio aos conteúdos ministrados em cada curso oferecido pela instituição na qual está inserida, os quais devem estar devidamente descritos nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPC). A biblioteca universitária deve também oferecer suporte à investigação técnico-científica, sempre apoiando o tripé ensino, pesquisa e extensão.

Outro ponto crucial para as bibliotecas é a avaliação. Ramos (1999) considera que a avaliação deve se basear em princípios voltados para a filosofia da qualidade, por meio do diagnóstico da biblioteca, com a identificação de indicadores de avaliação e de qualidade e das ferramentas utilizadas para a gestão da biblioteca universitária em todos os seus aspectos.

Na literatura, encontra-se o interesse por bibliotecas na adoção de sistemas de gestão e ferramentas da qualidade, para garantir maior confiabilidade nos serviços e produtos oferecidos e melhor desempenho interno.

Vergueiro (1996) ressalta a existência de barreiras na implementação de gestão de qualidade, embora originalmente, referindo-se à situação das bibliotecas públicas, destaca algumas das barreiras: pouca consciência da força de trabalho das bibliotecas sobre a necessidade de melhorar a qualidade; falta de padrões e guias apropriados para as realidades específicas de bibliotecas da América Latina; dificuldade na obtenção de suporte contínuo do governo e seus representantes, uma vez que a organização política dos países da América Latina torna difícil o planejamento a longo prazo; e custo de implementação da qualidade.

Algumas das limitações apontadas podem ser minimizadas por meio de conscientização e aspiração pela melhoria dos processos e serviços oferecidos. Esta prática desenvolve-se por uma mudança de comportamento e visão da instituição pela liderança, sendo esta responsável pela motivação e comprometimento dos funcionários. Também, a aplicação de ferramentas e/ou iniciativas que busquem a qualidade, por meio da satisfação e relacionamento com os usuários, da melhoria dos processos e de reestruturação física e de pessoal, pode suprimir outras limitações, conforme o autor.

Considera-se que as bibliotecas precisam acompanhar as mudanças que estão acontecendo, atualmente, no que diz respeito ao gerenciamento das organizações. Para isso, se faz necessário que seus gestores adotem

uma postura proativa e utilizem técnicas específicas de administração e de gerenciamento. Visto que as bibliotecas funcionam como um elo entre o universo da produção intelectual registrada e as necessidades de informação de seus usuários. A existência de uma biblioteca, bem como a utilização de seus serviços, pode efetuar mudanças nas habilidades, competências, atitudes e comportamentos de seus usuários, semelhantes às mudanças realizadas por outras instituições culturais, como museus ou arquivos (POLL; PAYNE, 2006). Os autores afirmam também que, juntamente com outros objetivos, tais como a independência de pensamento, a aquisição de conhecimentos para o exercício profissional e a pesquisa científica, as universidades visam promover o uso competente da informação. A maioria desses objetivos pode ser apoiada por serviços de biblioteca.

As bibliotecas universitárias servem de apoio ao tripé que sustenta as instituições de ensino superior: o ensino, a pesquisa e a extensão. Contudo, a função da biblioteca não se restringe a um papel secundário, somente de apoio. Constitui-se, em um espaço de criação, inovação e de aprendizagem, por excelência. Não são organizações isoladas, mas organizações dependentes de uma organização maior, a universidade, sujeitas, portanto, a receberem influências do ambiente que as cercam, externa e internamente. Isso exige dos bibliotecários conhecimentos e habilidades específicos, para que possam atuar com eficiência neste cenário mutante e economicamente instável (MACIEL; MENDONÇA, 2000).

Autores como Poll e Payne (2006) afirmam que a missão e os objetivos da biblioteca precisam ser ajustados aos de sua instituição de origem e que os serviços da biblioteca devem estar em consonância com os objetivos institucionais, visto que estão política, financeira e administrativamente vinculados a uma instituição mantenedora e deve seguir as diretrizes que regulam esta instituição.

Isto corrobora com a ideia de ter um Plano de Gestão para Biblioteca alinhado aos objetivos institucionais, ou seja, alinhado ao Plano de Desenvolvimento Institucional, objeto deste estudo. Hoje, as bibliotecas caminham no sentido de valorizar os aspectos técnicos e os serviços em toda sua plenitude, e humanismo e tecnologia podem perfeitamente caminhar juntos uma vez que de nada adiantará o domínio da técnica se não houver um atendimento humanitário e social. Os objetivos e propósitos das bibliotecas não podem ser estáticos e imutáveis, mas sim dinâmicos

e em contínua evolução, sendo seguidamente reavaliados e modificados, em função das mudanças ambientais e dos valores sociais.

É papel primordial da biblioteca universitária oferecer o suporte ao ensino, à pesquisa e à extensão com a precisão e a rapidez que o meio acadêmico exige. A pesquisa científica é fundamental para o desenvolvimento de um país, a universidade e a biblioteca se tornam peças-chave neste processo (SILVA; ARAÚJO, 2003; DIAS; PIRES, 2003). A existência de uma biblioteca só fará sentido se o uso de seu acervo e a transferência do conhecimento existente nela, para um usuário específico, sejam possibilitados; e que, além disso, sua função social seja respeitada e garantida por meio de ações que estabeleçam uma interface mediadora entre os indivíduos e o conhecimento de que eles necessitam (MIKSA, 1992; OLIVEIRA, 2004).

3. MÉTODO DO ESTUDO

A pesquisa foi realizada, visando subsidiar a elaboração da proposta de Diretrizes Orientadoras para Plano de Gestão para Bibliotecas de Instituições de Ensino Superior, à luz dos Eixos do Instrumento de Avaliação Institucional e da Avaliação de Cursos Graduação, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES/INEP/MEC). Considerando como parâmetros os objetivos do estudo, optou-se pelos seguintes procedimentos técnicos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

O estudo de campo foi realizado no âmbito da instituição UFSM, nas bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Santa Maria, o que permitiu conhecer as práticas gerenciais da UFSM e das bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da UFSM. Foi realizada análise, apontando os pontos fortes em documento PDU de Unidade de Ensino da UFSM selecionada por diferenciar-se positivamente, por suas práticas, iniciativas e ações observadas.

Nesta pesquisa, para atingir o propósito de identificar a realidade das bibliotecas da UFSM, quanto a avaliação do SINAES, e identificar as práticas gerenciais por elas adotadas e o alinhamento de ações gerenciais com o PDI, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os servidores

gestores da UFSM, envolvidos no processo, sendo este o critério para a escolha dos participantes desta pesquisa.

Os entrevistados, sujeitos da pesquisa, foram separados em dois grupos: 1) entrevistados em cargo de direção, sendo três gestores da UFSM (um eleito e dois em cargos de confiança), e dois diretores de Unidades Administrativas da UFSM (ambos eleitos); 2) entrevistados ligados as bibliotecas da UFSM, treze gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM. Todas as entrevistas foram gravadas, com a autorização de cada respondente e transcritas na íntegra. Foram utilizados códigos alfanuméricos para identificação dos participantes da pesquisa. Para o primeiro grupo de entrevistados, em cargos de direção, foi utilizada a letra “D” seguida de um número, conforme ordem das entrevistas, e para o segundo grupo, gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM (SiB/UFSM), a letra “B” seguida de um número.

Foi elaborado um protocolo de entrevista, tendo a primeira parte questões de perfil dos entrevistados e a segunda parte, perguntas elaboradas, a partir de cinco categorias, fundamentadas nos objetivos da pesquisa e nas principais teorias sobre o tema, com o objetivo de identificar a realidade institucional e das bibliotecas do Sistema SiB, da UFSM, quanto a avaliação do SINAES, e o alinhamento de suas ações gerenciais com o PDI da instituição, o que serviu para orientar a condução desta pesquisa.

Quadro 1 – Categorias e Variáveis das Entrevistas

Variável da Entrevista, baseadas na Lei do SINAES	
Categorias	Variável
Processo de Gestão Atual	Como se dá o processo de gestão da Biblioteca Central? Como funciona?
Inter-relacionamento	Essas práticas estão associadas às práticas da instituição - IES? (PDI – Administração/Gestão)
Desempenho	Como a Administração Central da UFSM se relaciona, em termos gerenciais, com a Biblioteca Central? (O que o gestor “cobra” quanto aos resultados?)
Referencial Comparativo	Muitos apontam para a tendência atual de as bibliotecas se tornarem “Centros de Convivência”. O que você pensa sobre isto? Você tem alguma biblioteca que lhe sirva de referência?
Visão de Futuro	Como você gostaria que fosse a biblioteca do futuro?

Fonte: elaborado pelos autores com base na Lei do SINAES.

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados com a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Observa-se que, nesta pesquisa, optou-se por definir as categorias de análise tanto *a priori* (determinadas pelo roteiro norteador – referencial teórico e objetivos do estudo –), quanto *a posteriori* (depois da coleta de dados – durante a análise dos dados –). Para a sistematização dos dados coletados, foram adotadas as seguintes etapas: a) transcrição integral e fidedigna das entrevistas; b) organização dos documentos (entrevistas transcritas, documentos etc.); c) leitura e releituras de todo o material coletado (entrevistas, documentos etc.); d) realização de recortes do material (palavras, frases, parágrafos, segmentos relevantes); e) identificação da categoria a partir das similaridades encontradas nos relatos dos entrevistados; f) realização das inferências e interpretações, as análises com base no referencial teórico.

Por último, à luz dos Eixos do Instrumento de Avaliação Institucional e Avaliação de Cursos Graduação da Educação Superior, após interpretação dos requisitos do SINAES, análise das entrevistas e análise de PDU de Unidade de Ensino da UFSM, para atingir o objetivo, foram propostas Diretrizes Orientadoras para Plano de Gestão para Bibliotecas de Instituições de Ensino Superior, conforme seção posterior.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na sequência, é feita a análise das entrevistas com a discussão dos resultados obtidos a partir das transcrições dessas, em que, para facilitar a compreensão, apresenta-se um quadro síntese (Quadro 2) da análise das entrevistas com os gestores institucionais da UFSM, com os principais achados, subdividindo-as em 5 categorias avaliadas *a priori*, com base na sustentação teórica (fundamentos dos instrumentos de avaliação institucional e de cursos do SINAES/INEP/MEC, e PDI institucional).

Em seguida, da mesma maneira, faz-se um quadro síntese (Quadro 3) da exploração das análises das evidências coletadas nas entrevistas com os gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM, destacando-se os principais achados deste grupo, igualmente, subdividindo-as nas 5 categorias avaliadas *a priori*. Seguem os principais achados revelados nas entrevistas com o Grupo de gestores institucionais da UFSM, por categoria.

Quadro 2 – Síntese das entrevistas dos gestores institucionais, por categorias

(continua)

Categoria	Principais achados
<p>1 - Processo de Gestão Atual:</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais atuais com relação a gestão de bibliotecas da UFSM, alinhadas aos objetivos institucionais.</p>	<p>Positivos:</p> <p>A grande maioria dos gestores institucionais entrevistados tem conhecimento em gestão, e concorda que a gestão das bibliotecas está alinhada aos objetivos institucionais; Sabe como se dá o processo de gestão atual das bibliotecas da UFSM;</p> <p>Concorda com a gestão compartilhada que é efetivada pelo Sistema de Bibliotecas – SIB/UFSM –;</p> <p>Concorda com a centralização da aquisição do acervo no Setor de Aquisições da Biblioteca Central.</p> <p>Negativos:</p> <p>Gestor radical, que mostra descontentamento e inconformismo geral, discordando com todos os enfoques citados anteriormente;</p> <p>Inconstância nas respostas no que diz respeito às lotações (vagas) dos servidores bibliotecários, em especial, das Bibliotecas Setoriais.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Maior divulgação e socialização da legislação vigente para bibliotecas, na Gestão de Recursos Humanos;</p> <p>Maior socialização e divulgação da aquisição do acervo, no sentido de esclarecer quem pode solicitar as compras de livros, otimizando e dinamizando o processo de compras, priorizando a isonomia no processo.</p> <p>Consequências:</p> <p>Maior satisfação dos usuários de bibliotecas, e também o atingimento da excelência nas Avaliações Institucionais e de Cursos, do MEC, nos Eixos e Dimensões avaliadas para bibliotecas, corroborando com o atingimento dos objetivos institucionais.</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>2 - Inter-relacionamento</p> <p>Buscou verificar as práticas gerenciais alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional, à Administração e à Gestão da Universidade, com o objetivo de alcançar uma educação e uma universidade de excelência, alinhada e atestada pelas Avaliações do MEC.</p>	<p>Positivos:</p> <p>A maioria concorda, apesar da discordância de um dos gestores, que diz que as práticas de gestão adotadas, no que diz respeito às bibliotecas, estão associadas às práticas da IES, PDI, Administração, Gestão, apesar das restrições orçamentárias atuais. Isso é ponto positivo para a instituição que busca a excelência institucional e de ensino, e que é avaliada pelo MEC para atestar a sua excelência, pelo qual as bibliotecas também são avaliadas;</p> <p>A categoria revelou visão importante de Gestor institucional da Alta Administração, que afirma que a biblioteca passa a ser prioridade para a atual gestão e reforça dizendo que “se o objetivo é uma educação de excelência, esta passa por uma biblioteca de excelência”;</p> <p>As Bibliografias Básicas e Complementares dos Cursos, no que diz respeito às Avaliações do MEC, estão recebendo atenção especial através do trabalho conjunto dos bibliotecários com a Alta Administração da Universidade, para deixá-las atualizadas quanto ao que já existe no mercado;</p> <p>Estão sendo feitas discussões pela Alta Administração da Universidade, para que o Professor a cada semestre possa verificar as Bibliografias que têm disponíveis na biblioteca e alterar automaticamente a sua Bibliografia, principalmente a Complementar, de acordo com o que ele está trabalhando naquele semestre.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Isso sinaliza repercutir positivamente e vir ao encontro das Avaliações do MEC e da qualidade do Ensino da Instituição.</p>
<p>3 - Desempenho</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais baseadas nos resultados. Saber o que a Alta Administração da Universidade “cobra” das bibliotecas institucionais no que diz respeito aos resultados produzidos por elas.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Apresentam caso peculiar em que o Gestor diz não haver “cobrança” da Administração Central quanto a resultados da Biblioteca Setorial. Contudo, os fatos mostram seus resultados positivos, alinhando o seu PDU ao PDI institucional, atendendo intrinsecamente ao Modelo de Excelência em Gestão Pública, mesmo nada sendo cobrado formalmente e não estando sistematizado.</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>3 - Desempenho</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais baseadas nos resultados. Saber o que a Alta Administração da Universidade “cobra” das bibliotecas institucionais no que diz respeito aos resultados produzidos por elas.</p>	<p>Negativos:</p> <p>A categoria revela grande disparidade nas respostas dos gestores institucionais referentes ao tema. Enquanto alguns dizem que há cobrança de resultados para as bibliotecas, por parte da Administração Central da Universidade, e justificam esta afirmativa, outros dizem que não há cobrança, mas mostram resultados positivos produzidos provenientes das próprias demandas das necessidades;</p> <p>Um Gestor revelou que não sabe se a Administração Central “cobra” resultados das bibliotecas, inclusive dizendo que a biblioteca é importante, mas não urgente e que a biblioteca, na Universidade, nunca foi ponto de pauta nas reuniões de Diretores de Centro, e completa dizendo que, como Gestor, não se preocupa muito quanto a questões relacionadas às bibliotecas.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Sinaliza-se a declaração desse Gestor Institucional como ponto, no mínimo preocupante e merece atenção da Alta Gestão da Instituição.</p>
<p>4 - Referencial Comparativo</p> <p>Buscou identificar o que o entrevistado conhece sobre a tendência atual de as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência. O que ele conhece de bibliotecas que se destacam por adotarem práticas de excelência, que tenham alto desempenho e que sejam atrativas para a comunidade universitária e para a sociedade. Que sejam um espaço acolhedor, enquadrando-se no perfil de “Centros de Convivência”.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Apesar de alguns gestores discordarem e se referirem às bibliotecas como Centros de Convivência, até de maneira pejorativa, dizendo que acham isso “muito cafezinho”, a maioria deles concorda com o fato de a tendência ser as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência, e relatam descrições/declarações ricas em detalhes; Revelou que na UFSM existem três bibliotecas consideradas pelos entrevistados Centros de Convivência, assim comprovadas pelas ações e práticas por elas adotadas, as quais são de excelência, e também pelos resultados obtidos, e assim reconhecidas pelos usuários e comunidade em geral;</p> <p>A categoria revelou que alguns gestores concordam com o fato de a biblioteca se tornar Centro de Convivência, mas com ressalvas, por considerarem ali haver a necessidade de concentração para algumas atividades, e ser necessário ter cuidado de “como” a “Convivência” irá acontecer;</p> <p>Alguns gestores não abrem mão do silêncio nesse espaço, e ainda revelam não concordar com a inserção de alimentos no ambiente de bibliotecas;</p> <p>Outra revelação dos gestores institucionais é para que esse espaço não perca a característica de biblioteca;</p> <p>Merece ser citada a revelação de Gestor da Alta Administração da UFSM, que diz que “as bibliotecas devem ser o coração da Universidade”. E que há empenho da atual Gestão da UFSM para que isto se torne realidade.</p>

(conclusão)

Categoria	Principais achados
<p>4 - Referencial Comparativo</p> <p>Buscou identificar o que o entrevistado conhece sobre a tendência atual de as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência. O que ele conhece de bibliotecas que se destacam por adotarem práticas de excelência, que tenham alto desempenho e que sejam atrativas para a comunidade universitária e para a sociedade. Que sejam um espaço acolhedor, enquadrando-se no perfil de “Centros de Convivência”.</p>	<p>Sinalização:</p> <p>Alta Gestão da UFSM sinaliza positivamente para o papel das bibliotecas dentro da instituição e na sociedade, dizendo que estas devem ser o coração da Universidade, e que há empenho da atual Gestão da UFSM para que isto se torne realidade;</p> <p>Sugere-se considerar a revelação de Gestor Institucional ao afirmar ser sua Biblioteca Setorial um Centro de Convivência, mesmo sem formalização por escrito, de Plano para Gestão de Bibliotecas, ou similar, merecendo serem observadas e conhecidas suas práticas e ações que a diferenciam positivamente dentro do Sistema de Bibliotecas da UFSM, e por ser reconhecida como tal pelos usuários e sociedade;</p> <p>Sinaliza-se ela ser exemplo de boas práticas a ser seguidas por todo o Sistema de Bibliotecas da UFSM, para o atingimento de objetivos comuns (institucionais e do Sistema de Bibliotecas).</p>
<p>5 - Visão de Futuro</p> <p>Buscou identificar se os gestores institucionais estão atualizados e atentos às mudanças e às tendências de as bibliotecas universitárias se tornarem Centros de Convivência. Bem como identificar seu conhecimento, direcionamento de ações e práticas face a esta tendência, com objetivos estratégicos de melhoria contínua, visando acompanhar a contemporaneidade.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Revelou que os gestores institucionais estão atualizados e atentos às mudanças e às tendências das bibliotecas universitárias, e eles querem que as bibliotecas se tornem Centros de Convivência. Um espaço dinâmico, atrativo e acolhedor para o usuário; Eles têm o conhecimento de como será esta biblioteca do futuro, apresentando ricos exemplos e detalhes; Mostram esforço no sentido do direcionamento de suas ações face a esta tendência da biblioteca do futuro.</p> <p>Negativas:</p> <p>Por outro lado, a categoria revelou a preocupação que existe na UFSM, por parte de alguns gestores institucionais, no sentido de que falta avançar muito para se chegar a essa biblioteca do futuro que em alguns países já existe.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Contudo, mostrou que, para eles, isso não desqualifica as bibliotecas mais tradicionais; É preciso fazer essa mudança sim, porque o usuário hoje tem um novo perfil e busca por tudo isso.</p>

Fonte: elaborado pelos autores com base nas entrevistas.

Observa-se, no Quadro 2, que os principais achados nas entrevistas com gestores institucionais são significativos para a Gestão da Universidade

Federal de Santa Maria, refletindo o diagnóstico atual, possibilitando adotar práticas, ações e metas estratégicas para a melhoria contínua da gestão de bibliotecas.

Da mesma forma ao grupo anterior, as análises das entrevistas com o Grupo de Gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM apresentaram achados relevantes, por categoria, sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3 – Síntese das entrevistas dos gestores do SiB/UFSM, por categorias

(continua)

Categoria	Principais achados
<p>1 - Processo de Gestão Atual:</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais atuais com relação a gestão de bibliotecas da UFSM, alinhadas aos objetivos institucionais.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Na sua grande maioria, igualmente, os gestores têm conhecimento em gestão, sabem como se dá o processo de gestão atual das bibliotecas da UFSM, e concordam com a gestão compartilhada que é efetivada pelo Sistema de Bibliotecas (SiB/UFSM). Alguns inclusive tecem elogios sobre esses procedimentos sistematizados; Concordam por unanimidade com a centralização da aquisição do acervo no Setor de Aquisições da Biblioteca Central, como acontece atualmente.</p> <p>Negativos:</p> <p>Há um descontentamento quase geral no que se refere a não existência do Sistema de Bibliotecas de fato. A falta de regulamentação, a não institucionalização do SiB/UFSM, e as consequências negativas que isso gera para os sistemas institucionais e para a Instituição; Inconstância e certa incoerência nas respostas quanto às lotações e exercícios dos servidores bibliotecários, em especial, das bibliotecas.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Maior divulgação e socialização da legislação vigente para bibliotecas, bem como a necessidade da divulgação também do funcionamento do Sistema de Bibliotecas em especial quanto a aquisição do acervo bibliográfico; No que diz respeito ao Sistema de Bibliotecas da UFSM, sinalizaram para a necessidade de atenção especial da Alta Gestão da Universidade para a importância da regulamentação deste.</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>1 - Processo de Gestão Atual:</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais atuais com relação a gestão de bibliotecas da UFSM, alinhadas aos objetivos institucionais.</p>	<p>Considerações:</p> <p>Observou-se que muitas vezes as pessoas falam que sabem, mas na realidade não conhecem o assunto, o funcionamento da gestão, por exemplo. Várias razões podem ser elencadas: por serem servidores novos na instituição, por falta de interesse em conhecer a gestão institucional, por falta de interesse em conhecer a legislação, por comodismo, etc. A categoria revelou que alguns gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM têm maior comprometimento organizacional que outros, sinalizando merecer isso ser mais bem explorado. Sugere-se, como assuntos para estudos futuros.</p> <p>Inferência:</p> <p>Observa-se alta rotatividade do servidor do cargo de Bibliotecário na UFSM. O que tem acontecido, com muita frequência, é que o Bibliotecário presta concurso para a UFSM já com vistas a solicitar transferência/remoção para outra instituição, por interesse. As instituições mais procuradas para transferência desses servidores são a UFSC, UFRGS e UFPEL. Tal ocorrência pode ser averiguada na PROGEP/UFSM e no site institucional. Essa inferência também teve contribuição profissional, pela percepção às demandas do ambiente em que está inserida, pelo fato de a pesquisadora fazer parte do quadro de servidores da Instituição, em especial, da Biblioteca Central.</p>
<p>2 - Inter-relacionamento</p> <p>Buscou verificar as práticas gerenciais alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional, à Administração e à Gestão da Universidade, com o objetivo de alcançar uma educação e uma universidade de excelência, alinhada e atestada pelas Avaliações do MEC.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Revelou que os gestores do Sistema de Bibliotecas formaram Comissão Interna, para padronização de ações e documentos para recepção das Comissões de Avaliação do MEC, mas essa ação ainda está nos seus “primeiros passos” e necessita de avaliação, acompanhamento e assessoramento.</p> <p>Negativos:</p> <p>Apontam alguns problemas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PPCs desatualizados. • A falta de trabalho em equipe entre coordenadores de cursos e bibliotecários, para receber as Comissões de Avaliação do MEC. • A falta de delegação de competências quando do recebimento das Comissões. • A falta de verbas para aquisição das Bibliografias, e revelou que, quando existe verba, essa “se dilui” em várias outras situações, o que a torna cada vez menor para aquisição de Bibliografias;

Categoria	Principais achados
<p>2 - Inter-relacionamento</p> <p>Buscou verificar as práticas gerenciais alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional, à Administração e à Gestão da Universidade, com o objetivo de alcançar uma educação e uma universidade de excelência, alinhada e atestada pelas Avaliações do MEC.</p>	<p>Negativos:</p> <p>A exclusão do Bibliotecário em reuniões estratégicas para decisões sobre o assunto, a falta de conhecimento, que alguns coordenadores de cursos demonstram, no tocante a definição de Bibliografia Básica e de Bibliografia Complementar para fins de aquisição, e também o fato de as aquisições das Bibliografias não serem consideradas prioridades pelos detentores do orçamento, resultando em cortes de verbas.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Necessidade de planejamento com estratégias para dar um rumo certo para as ações no atendimento correto às exigências do MEC. Saber onde se quer e onde se precisa chegar, baseado nos novos Instrumentos de Avaliação;</p> <p>As iniciativas de formação de Comissão, para recepção das Comissões de Avaliação do MEC, sinalizam ser possível atingir melhores indicadores institucionais, não só no que se refere às Dimensões e Eixos avaliados para bibliotecas, e sim atingir conceito 5 para todos os cursos da instituição;</p> <p>Necessidade de trabalho profundo, e esforço conjunto, contínuo, engajado e comprometido, com atualizações, acompanhamentos e avaliações das ações praticadas;</p> <p>Sinaliza-se, nesse aspecto, para um acompanhamento de especialistas, a exemplo dos Avaliadores Externos do MEC, servidores do quadro da UFSM, e que pertencem ao BASis, para otimizar esse processo, tendo em vista que estão capacitados, conhecem os Instrumentos de Avaliação do MEC, e sabem o que é preciso para atingir conceito máximo;</p> <p>Sinaliza-se novamente para a importância do acompanhamento da Comissão Interna permanente e especial na preparação da documentação e recepção das Comissões de Avaliação do MEC, estrategicamente. Que isso se torne uma prática constante e rotineira, e de sensibilização. Que seja dada atenção e poderes a Comissão Interna, para atuação proativa na Instituição. E também se sinaliza para a necessidade da destinação maior de recurso orçamentário, por parte da Alta Gestão da Universidade para a aquisição das Bibliografias dos cursos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais.</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>2 - Inter-relacionamento</p> <p>Buscou verificar as práticas gerenciais alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional, à Administração e à Gestão da Universidade, com o objetivo de alcançar uma educação e uma universidade de excelência, alinhada e atestada pelas Avaliações do MEC.</p>	<p>Considerações:</p> <p>É necessário que esse acompanhamento contínuo da Comissão também alcance estrategicamente os cursos já avaliados ou que ainda serão avaliados, para que haja sensibilização e comprometimento dos envolvidos, para o conhecimento e o reconhecimento de todo o processo avaliativo. Sugere-se que essas Comissões sejam regulamentadas, com gratificações, que sejam permanentes, contínuas e institucionalizadas, que não se dissolvam (acabem) com o término de cada gestão da Instituição; Necessidade da “criação” da consciência institucional de que a Universidade continua e precisa de um ensino de excelência e ser uma universidade de excelência, para o bem da comunidade universitária e da sociedade. Bons resultados são para todos. Acredita-se não ser possível tornar uma universidade reconhecida nacional e internacionalmente, de excelência e consistente, quando ações estratégicas são exterminadas de 4 em 4 anos a cada troca de gestão, colocando interesses políticos e individuais acima dos interesses institucionais. Acredita-se apenas ser preciso acompanhamento, atualização e avaliação de todo processo, dentro do seu tempo; Prevê-se para, no fato da exclusão dos bibliotecários em reuniões estratégicas para aquisição de Bibliografias para os cursos, as Avaliações do MEC culminarem igualmente em resultados negativos, havendo a necessidade do entrosamento e trabalho em equipe, com a atenção especial dos gestores, o que pode resultar em indicadores de excelência para a instituição.</p> <p>Inferência:</p> <p>Esclarece-se que essa é inferência de contribuição profissional da pesquisadora, por fazer parte do quadro funcional da Instituição e por ter exercido, por muitos anos, função de gestora nessa Instituição (Cargo de Direção).</p>
<p>3 - Desempenho</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais baseadas nos resultados. Saber o que a Alta Administração da Universidade “cobra” das bibliotecas institucionais no que diz respeito aos resultados produzidos por elas.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Apresentam pontos positivos com relação a gestão da Universidade, dizendo que ela “cobra” resultados das práticas gerenciais do SiB, a exemplo dos indicadores produzidos e publicados nas reuniões da Gestão institucional.</p> <p>Negativos:</p> <p>Grande disparidade das respostas quanto ao tema; Existe fator preocupante, uma vez que um gestor do SiB revela notável descontentamento e crítica duramente a Administração Central da UFSM, dizendo que não há cobrança de resultados de suas práticas gerenciais;</p>

Categoria	Principais achados
<p>3 - Desempenho</p> <p>Buscou identificar as práticas gerenciais baseadas nos resultados. Saber o que a Alta Administração da Universidade “cobra” das bibliotecas institucionais no que diz respeito aos resultados produzidos por elas.</p>	<p>Negativos: Diz que “o relacionamento com a Administração Central da UFSM é um relacionamento nebuloso. Muito pautado no puxa-saquismo”; Também essa categoria revelou que já houve tratativas para a compra de Software de Gestão para bibliotecas (Plataforma Órgão para rodar o Pergamum), mas que a Administração antiga do SiB ficou “muito queimada”, por querer esta mudança; A categoria revelou, pelas entrevistas, que mesmo tendo recurso financeiro, houve negação por parte da Administração Central para a aquisição desse software, e, por “estarem de combinação”, tudo teve que ser arquivado e o recurso financeiro retornou ao MEC; Em continuidade, gestor tece duras críticas à Administração e termina dizendo que tudo “isso é ausência total de força política de um Sistema que não é Sistema”.</p> <p>Sinalização: Sinaliza-se para a necessidade de interesses mútuos, da instituição e do SiB/UFSM, de modernização do Sistema e de resultados esperados; Iniciativas precisam ser tomadas, após definidas e planejadas, para ambos (UFSM e SiB/UFSM) saberem exatamente onde querem chegar, num trabalho conjunto, síncrono e engajado para o alcance dos objetivos comuns.</p> <p>Inferência: Para atingir o desempenho esperado, a verdadeira busca e identificação das práticas gerenciais, institucionais, baseadas nos resultados, como oportunidades de melhorias, reveladas nesta pesquisa, nesse caso a pesquisadora toma a liberdade de inferir, dizendo que precisa haver vontade mútua e ambiguidade entre as metas e as ações (na teoria e na prática), no que se diz respeito a gestão institucional. Em suma, aquilo que é falado precisa ser cumprido. Tomando como exemplo: gestor institucional da Alta Administração diz ser meta prioritária a ser atingida pela atual Gestão da UFSM a compra de Software de Gestão para bibliotecas, considerando que “a biblioteca tem que ser o Coração da Universidade”; Em outro momento, o mesmo gestor revela novamente essa prioridade e justifica: “pelo volume de exemplares” e também “muitas pessoas que acessam a nossa biblioteca”. “A gente tem que ter um Sistema profissional de fazer essa gestão”. (D05).</p>

Categoria	Principais achados
<p>4 - Referencial Comparativo</p> <p>Buscou identificar o que o entrevistado conhece sobre a tendência atual de as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência. O que ele conhece de bibliotecas que se destacam por adotarem práticas de excelência, que tenham alto desempenho e que sejam atrativas para a comunidade universitária e para a sociedade. Que sejam um espaço acolhedor, enquadrando-se no perfil de “Centros de Convivência”.</p>	<p>Positivos:</p> <p>Dos onze gestores SiB entrevistados, oito concordam que as bibliotecas se tornem Centros de Convivência, e fazem declarações ricas em detalhes, nesse sentido; O fato de três das treze bibliotecas do Sistema serem citadas como bibliotecas que lhes servem de referência. Evidencia-se que as mesmas três bibliotecas também foram citadas como referência, pelos gestores institucionais entrevistados.</p> <p>Negativos:</p> <p>Há grande preocupação por parte de alguns gestores do SiB, observada pelos relatos das suas dificuldades e alertas para necessidades como: a falta de acessibilidade, falta de espaço físico para cadeirantes circularem por entre as estantes, falta de sala para estudos individuais e em grupos, falta de sala para o acervo, falta de espaço físico para armazenamento adequado de materiais importantes; Insatisfação e críticas às Avaliações do MEC aos cursos de graduação, que em seus Relatórios não mencionam essas carências; Desmotivação dos gestores do SiB quanto a disparidade financeira das funções gratificadas/pagas a gestores do mesmo Sistema; Descontentamento quase unânime dos gestores do SiB no que se refere a falta de Software Gerenciador de bibliotecas; Revelou unanimidade dos entrevistados em reconhecer e citar a importância de terem um Sistema de Bibliotecas regulamentado e implementado na UFSM, que hoje não existe; Revelou fato peculiar de existir Biblioteca Setorial que “apesar de nova, não tem espaço para o acervo, e nem para estudo em grupo, e nem para o estudo individual”.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Atenção especial da Alta Gestão da UFSM para essas questões reveladas pelos gestores do SiB, uma vez que muitas das críticas sobre as dificuldades e as necessidades se resumem no que a legislação vigente já exige para bibliotecas, quando das Avaliações do MEC, tais como acessibilidade e salas de estudos.</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>4 - Referencial Comparativo</p> <p>Buscou identificar o que o entrevistado conhece sobre a tendência atual de as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência. O que ele conhece de bibliotecas que se destacam por adotarem práticas de excelência, que tenham alto desempenho e que sejam atrativas para a comunidade universitária e para a sociedade. Que sejam um espaço acolhedor, enquadrando-se no perfil de “Centros de Convivência”.</p>	<p>Inferência:</p> <p>Merece a atenção da Gestão da Universidade o fato peculiar de biblioteca “nova” da instituição não ter espaço para acervo, nem para estudo em grupo ou individual; Contudo, como contribuição profissional e por esta pesquisadora fazer parte do quadro funcional da UFSM, merece atenção a inferência, com a revelação de que duas dessas bibliotecas, citadas como referência, deixam a desejar na questão de acessibilidade, pois funcionam em mais de um pavimento e não possuem elevador, por exemplo; A pesquisadora aponta, como contribuição profissional, pela percepção às demandas do ambiente em que está inserida, que uma dessas bibliotecas apresenta fendas de rachaduras extensas nas suas paredes, em vários pavimentos, e goteiras, o que no mínimo merece averiguação técnica e atenção da Gestão da Universidade; Contudo, sinaliza-se positivamente, para que sejam sanados esses aspectos e que sirvam como propostas de melhorias, para a instituição atingir seus objetivos.</p> <p>Considerações:</p> <p>Sugere-se que as três bibliotecas citadas como referência sirvam como proposta para estudos futuros, quanto aos aspectos de se conhecer e identificar o que as diferencia positivamente das demais. Talvez as estratégias, práticas e ações por elas adotadas sirvam de referência e possam ser replicadas em todo o Sistema de Bibliotecas da UFSM, a custo mínimo, e este venha a se tornar referência como Centro de Convivência, reconhecido nacional e internacionalmente;</p> <p>Outra sugestão para estudos futuros poderá ser a questão da acessibilidade e a questão da averiguação e solução das condições técnicas de estrutura física (falta de elevador, fendas, etc.).</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>5 - Visão de Futuro</p> <p>Buscou identificar se os gestores institucionais estão atualizados e atentos às mudanças e às tendências de as bibliotecas universitárias se tornarem Centros de Convivência. Bem como identificar seu conhecimento, direcionamento de ações e práticas face a esta tendência, com objetivos estratégicos de melhoria contínua, visando acompanhar a contemporaneidade</p>	<p>Positivos:</p> <p>Revelou que os gestores estão cientes do que deve ser a biblioteca do futuro e estão atentos às mudanças e às tendências das bibliotecas universitárias inclusive no âmbito mundial; Revelou também descrições ricas em detalhes de como os gestores do SiB veem e aspiram que se tornem as bibliotecas do futuro “Centros de Convivência”.</p> <p>Negativos:</p> <p>Contudo, revelou ressalvas quanto a situação atual, do contexto em que as bibliotecas estão inseridas, em especial as da UFSM. Com destaque aos problemas enfrentados e que dificultam o funcionamento atual das bibliotecas; Também problemas quanto ao acompanhamento da tendência atual de as bibliotecas se tornarem Centros de Convivência, a exemplo dos financeiros, da falta de poder de decisão no contexto institucional, da necessidade de estar melhor indicados na questão administrativa interna da instituição, e outros; Os gestores do SiB revelam preocupação com o direcionamento de suas ações face a nova tendência das bibliotecas, e, em especial, por não terem um Sistema de Bibliotecas, de fato, implementado na UFSM.</p> <p>Sinalização:</p> <p>Contudo, revelou que alguns gestores do SiB da UFSM não estão suficientemente preparados para tamanha mudança e para a ascensão das bibliotecas nesse futuro iminente; Revelou não estarem aptos a receber as Avaliações do MEC pois uma parcela significativa de gestores do SiB desconhece ou conhece apenas parcialmente os Instrumentos de Avaliação do MEC, especialmente no que diz respeito a bibliotecas; Existem gestores do SiB da UFSM que não conhecem ou conhecem parcialmente o PDI da instituição.</p> <p>Inferência:</p> <p>Sugestão de subordinação direta do SiB/UFSM ao Gabinete do Reitor, e que tenha orçamento próprio, como ordenador das despesas nas instâncias institucionais; A necessidade do SiB ter voz e vez com a Alta Administração da Universidade; A categoria revelou, pela observação e por inferência, pela experiência profissional da pesquisadora, que existem aqueles gestores que dizem conhecer os Instrumento de Avaliação do MEC, contudo se reportam ao assunto de maneira insegura e superficial;</p>

(continuação)

Categoria	Principais achados
<p>5 - Visão de Futuro</p> <p>Buscou identificar se os gestores institucionais estão atualizados e atentos às mudanças e às tendências de as bibliotecas universitárias se tornarem Centros de Convivência. Bem como identificar seu conhecimento, direcionamento de ações e práticas face a esta tendência, com objetivos estratégicos de melhoria contínua, visando acompanhar a contemporaneidade</p>	<p>Aponta-se, como contribuição profissional da pesquisadora, que seja dada maior atenção da Alta Gestão da UFSM, especialmente nesse aspecto, com vistas a atingir o objetivo institucional; Por exemplo, investindo na contratação de consultores do MEC para proferirem palestras ou seminários de capacitações e treinamentos, ou até mesmo a formação de comissões ou grupos permanentes de consultorias internas, compostas pelos servidores da instituição e avaliadores externos, pertencentes ao BASis.</p>

Fonte: elaborado pelos autores com base nas entrevistas.

Observa-se que a síntese das entrevistas dos gestores do Sistema de Bibliotecas da UFSM, por categorias, traz os principais achados que poderão subsidiar a gestão da instituição e a Gestão do SiB, no atingimento dos seus objetivos.

Pela análise dos resultados encontrados nas entrevistas, podemos dizer que isto revela e enfatiza a necessidade de que todas as práticas e ações gerenciais institucionais e das bibliotecas estejam alinhadas aos objetivos institucionais (PDI, etc.), com ações proativas e comprometidas mutuamente, o que vai ao encontro do atingimento dos objetivos deste estudo, bem como dos objetivos institucionais.

Após realizadas as análises, a próxima seção apresenta como resultado a proposta de Diretrizes Orientadoras para Plano de Gestão de Bibliotecas de IES, com enfoque para a UFSM, campo de estudo desta pesquisa.

5. DIRETRIZES ORIENTADORAS PARA PLANO DE GESTÃO DE BIBLIOTECAS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Para alcançar o objetivo geral deste estudo, a presente seção visa propor diretrizes para Plano de Gestão de Bibliotecas de IES, à luz dos Eixos do Instrumento de Avaliação Institucional e de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES/INEP/MEC). A formulação das diretrizes considerou, além da bibliografia consultada, as análises dos resultados apresentadas nas seções anteriores, com ênfase nos seus pontos fortes.

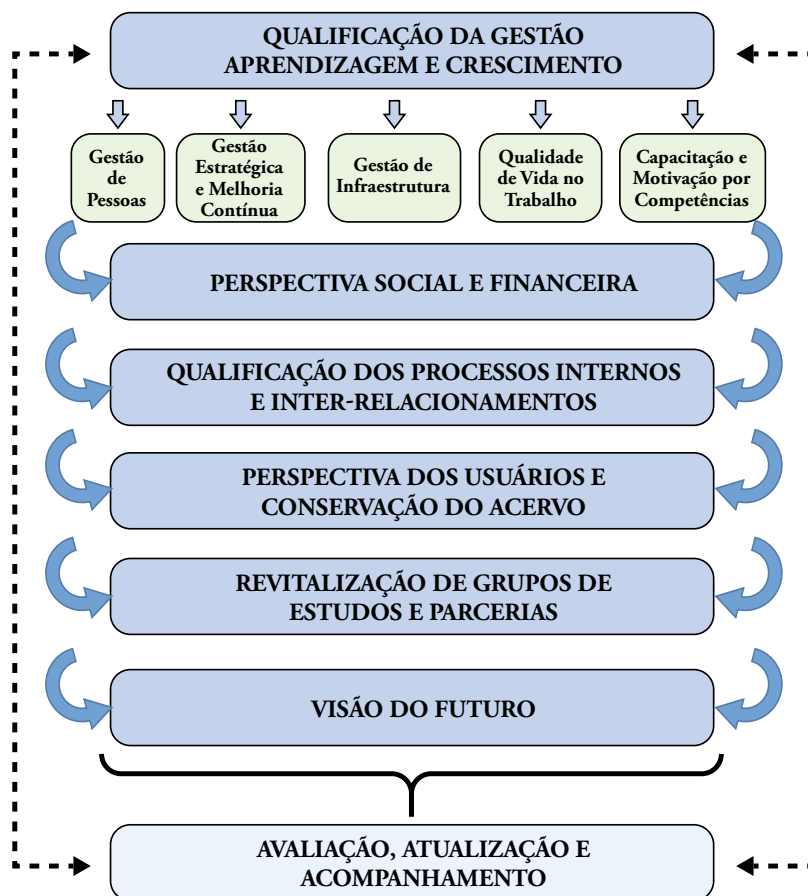
As diretrizes estão estruturadas em seis tópicos: - Qualificação da gestão do SiB/UFSM, aprendizagem e crescimento, com os itens: gestão de pessoas, gestão estratégica e melhoria contínua, gestão de infraestrutura, qualidade de vida no trabalho, capacitação e motivação por competências; - Perspectiva social e financeira; - Qualificação dos processos internos e inter-relacionamentos; - Perspectiva dos usuários e conservação do acervo; - Revitalização de grupos de estudos e parcerias; - Visão de futuro, que nortearão as ações para uma gestão transparente, estratégica, integrada e democrática.

Vale destacar a importância do Planejamento Estratégico para as bibliotecas, pois diante do cenário atual e das constantes mudanças e modernização nos diversos ambientes, conseguir se antever e se preparar é essencial, possibilitando às bibliotecas e às instituições, em que elas estão inseridas, enfrentar e aproveitar as ameaças e oportunidades. As atividades de prestação de serviços têm se diversificado, nas bibliotecas, e as decisões planejadas ajudam a proporcionar estabilidade e criam um ambiente mais equilibrado e produtivo, pois planejando é possível definir linhas de ação, metas, etapas para atingi-las e prever os resultados.

Para isso, é essencial que as bibliotecas façam um diagnóstico da sua atual realidade. Outro fator de êxito é observar o contexto no qual está inserida. A biblioteca, como unidade integrante da instituição, não deve desenvolver suas práticas gerenciais nem o seu Plano de Gestão como peças autônomas. Para que os objetivos, a missão, a visão e seus valores sejam efetivados (atingidos), é essencial que suas ações estejam alinhadas com as da instituição.

Dito isso, justifica-se ter um diagnóstico da realidade institucional, especialmente das bibliotecas SiB/UFSM, coletado nessa pesquisa. Para ilustrar os seis principais tópicos de recomendações/sugestões de Diretrizes Orientadoras para implementação de Plano de Gestão de Bibliotecas de IES, apresenta-se a Figura 1.

Figura 1 – Principais tópicos de Diretrizes Orientadoras para Plano de Gestão de Bibliotecas de Instituições de Ensino Superior



Fonte: elaborado pelos autores com base na pesquisa.

Observa-se, pela Figura 1, que o elenco de diretrizes para implementação de Plano de Gestão para Bibliotecas de IES inicia com a qualificação da gestão na perspectiva de aprendizado e crescimento, do SiB/UFSM, tendo em mente que precisa-se saber da sua capacidade de mudar e melhorar continuamente. O processo de aprendizagem assume papel importante nesse processo de mudança, pois dá a oportunidade de rever e adaptar as estratégias, frente as oportunidades e ameaças que possam surgir. Nesse sentido, identifica-se ser necessário melhorias na gestão de pessoas, investindo no “capital” humano, na gestão estratégica e melhoria contínua, no que diz respeito, primeiramente, a regulamentação e implementação do Sistema de Bibliotecas da UFSM, e seu processo organizacional (estrutura). É preciso investir na gestão de infraestrutura (física, de material e de equipamentos), necessária para crescer e melhorar. Ainda, é necessário focar na qualidade de vida no trabalho, propondo ações e condições para tal. Outra carência observada é a capacitação e motivação por competências, fazendo com que as pessoas competentes sejam valorizadas e reconhecidas

Na sequência, o foco é na perspectiva social e financeira. Esta última não deve se sobrepôr a primeira, em se tratando de uma instituição pública sem fins lucrativos. Contudo, a perspectiva financeira não pode ser deixada de lado, visto que assume importância e necessidade. Ganha relevância a perspectiva social devido ao alcance dos resultados sociais obtidos pelas bibliotecas por meio do desenvolvimento dos seus programas e projetos, uma vez que elas estão inseridas no contexto da Universidade, dando-lhe suporte nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, e, alinhada ao PDI, elevam o nível cultural da sociedade, socializando conhecimentos.

Posteriormente, é elencada a qualificação dos processos internos e inter-relacionamentos. Deve-se focar nos processos internos que representem maior impacto na satisfação dos usuários e no alcance dos objetivos das bibliotecas e da instituição. A participação dos servidores das bibliotecas é indispensável, uma vez que eles se encontram mais próximos dos processos internos e dos usuários, permitindo detectar possíveis melhorias de maneira mais rápida e confiável. Outro ponto é aperfeiçoar o inter-relacionamento, adotando técnicas e estratégias com práticas e ações proativas.

Mais um ponto elencado é a perspectiva dos usuários e a conservação do acervo. A primeira possibilita é que as bibliotecas direcionem seus objetivos para aquele seguimento-alvo, levando em conta as medidas essenciais

de resultado relacionadas aos clientes (usuários), sendo eles satisfação e fidelidade, tendo como maior meta atender bem aos usuários. Quanto ao acervo, aponta-se a necessidade de criar espaços adequados de trabalho para a sua preservação, promovendo debates com a comunidade interna e externa, mostrando a situação em que esse se encontra e demonstrando o real resultado desse processo, criando uma consciência de preservação.

Na sequência, outro foco é a revitalização de grupos de estudos e parcerias. Definir estratégias para maior participação dos bibliotecários e demais servidores do Sistema, nos Grupos de Estudos e nas decisões gerenciais da UFSM, campo de estudo da pesquisa, além de maior participação em comissões institucionais.

Mais um ponto elencado, na Figura 1, é a visão de futuro, revisando o “poder” das bibliotecas diante da Alta Administração da Universidade, podendo o SiB estar diretamente subordinado ao Gabinete do Reitor, com o objetivo de gozar de maior autonomia administrativa, financeira, de pessoal e de infraestrutura física, conforme as tendências atuais, com todo o suporte para tornar-se Centro de Convivência. O SiB sendo ordenador das despesas nas instâncias da instituição, a exemplo do que acontece na maioria das IFES que revelam esse fato como diferencial para a excelência. (10 IFES melhores avaliadas IGC/INEP/MEC, ano de 2017, também pesquisadas).

Com o resultado desse elenco de Diretrizes Orientadoras para implementação de Plano de Gestão de Bibliotecas de IES acredita-se subsidiar a Gestão das Bibliotecas do Sistema de Bibliotecas a conquistar seu espaço na universidade e na comunidade externa, bem como subsidiar a instituição a atingir seu objetivo de ser universidade de excelência.

Por fim, na Figura 1, enfatiza-se que essas Diretrizes Orientadoras elencadas estrategicamente, conforme dados coletados, demonstram o diagnóstico da necessidade e realidade atual em que se encontra o Sistema de Bibliotecas da UFSM.

Sugere-se essas diretrizes como um ciclo de melhoria contínua, uma vez que suas ações e metas carecem de avaliação, atualização e acompanhamento durante todo o processo. Acredita-se, assim, que a elaboração e implementação futura de Plano de Gestão possa servir para bibliotecas de IES indistintamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de regulamentação do Sistema de Bibliotecas na UFSM, de fato, como um primeiro passo para o atingimento dos objetivos institucionais, com todas as normas fundamentadas e as estratégias definidas, e, como sugestão, infere-se que a vinculação do Sistema seja direta ao Gabinete do Reitor como Órgão Suplementar e de Assessoramento, e que este seja ordenador de despesas nas instâncias institucionais, a exemplo do que acontece com as bibliotecas da maioria das 10 IFES melhores avaliadas pelo IGC/2017, e que demonstram ser universidades de alto desempenho. Essas também foram investigadas, não estando, contudo, elencadas neste artigo.

As contribuições do estudo podem ser divididas em teóricas, empíricas, sociais, profissionais e institucionais. Para a teoria, a pesquisa foi relevante, pois contribuiu para minimizar a lacuna entre o conhecimento empírico institucional sobre o assunto e a legislação vigente, também sobre os Instrumentos de Avaliação do MEC às IFES, quando das avaliações *in loco*, em especial no que diz respeito às avaliações das bibliotecas. Contribuiu também para a compreensão da importância e da repercussão das suas ações e práticas no processo, visando a excelência do ensino e das universidades, com os Planos (PDI e Plano de Gestão de Bibliotecas) alinhados aos seus objetivos. Outra contribuição foi para a Gestão Institucional e para a Gestão das Bibliotecas, ao abordar temática relevante e proporcionar o seu entendimento dentro do ambiente singular das Instituições Federais de Ensino Superior. O estudo vem corroborar a necessidade das bibliotecas, face a tendência atual e às exigências do novo perfil de usuários, se tornarem bibliotecas Centros de Convivência, mais sistêmicas e não apenas depósitos de livros, exigindo dos profissionais gestores de bibliotecas, além de base sólida e atualizada na área de gerenciamento, uma postura ágil e criativa na forma de administrar a sua organização. Essa mudança de paradigma das bibliotecas passa obrigatoriamente pela forma de sua organização e gerenciamento como uma organização que tem como parâmetro a instituição e a comunidade e sociedade a que serve também, fornecendo conhecimentos e informações fidedignas, gerando publicação, divulgação e comunicação científica e ao mesmo tempo sendo um espaço de

lazer, de cultura e de convivência. Em suma, a biblioteca passa a ser não somente uma organização que coleta, processa, armazena, dissemina e disponibiliza a informação e o conhecimento, os livros, mas, sobretudo, uma organização que usa a informação para construir significados, criar conhecimentos, tomar decisões, e ainda ser espaço de acolhimento que atende ao novo perfil de usuário e à comunidade em geral.

Quanto às contribuições empíricas, esta pesquisa realizou o diagnóstico da situação atual das bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da UFSM, e, através dos dados coletados com os gestores institucionais e gestores de bibliotecas, e dados coletados em unidade da instituição e em outras IFES, elencados apenas na dissertação, foi possível propor Diretrizes Orientadoras para implementação de Plano de Gestão para Bibliotecas de IES, em especial para o Sistema de Bibliotecas da UFSM. Outra contribuição foi a revelação de que as 10 IFES melhores avaliadas pelo IGC/2017, também pesquisadas, da mesma forma não possuem Plano de Gestão para Bibliotecas, sendo essa uma carência manifestada por elas. Ademais, os resultados da pesquisa, alinhados ao PDI institucional, sinalizaram poder auxiliar às bibliotecas e à instituição a atingir seus objetivos, produzindo indicadores de excelência, obtendo o reconhecimento nacional e internacional.

No que diz respeito às contribuições sociais, além de cooperar com a prestação do serviço público de excelência, a pesquisa vem subsidiar/auxiliar na implantação e implementação de Plano de Gestão para Bibliotecas de IES, alinhado ao Plano de Desenvolvimento Institucional, visando atingir os objetivos institucionais. Uma biblioteca que se caracteriza como Centro de Convivência, atendendo ao novo perfil de usuário. Uma biblioteca de excelência, voltada para a sociedade, verdadeiro objetivo da instituição.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 72, p. 3-4, 15 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. **Instruções para elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em: 5 mar. 2018.

BRASIL. **Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 e dez. 2010**. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação. Brasília, DF: Diário da República Federativa do Brasil, 29 dez. 2010. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/legislacao/2007/portaria_40_12122007.pdf. Acesso em: 6 jun. 2018.

BRASIL. **Nota Técnica nº 14 /2014**. – Dispõe sobre Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília: CGACGIES: DAES: INEP: MEC, 2014a. Disponível em: <http://www.unisaesiano.edu.br/cpa2018/leis/NotaTecnica14-2014.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BRASIL. **SINAES**: Instrumento de Avaliação Institucional Externa: Subsídios aos atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica (presencial). Brasília: Ministério da Educação, 2014b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2014/instrumento_institucional.pdf. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. **SINAES**: Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância. Brasília: Ministério da Educação, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2015/instrumento_avaliacao_cursos_graduacao_presencial_distancia.pdf. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. **SINAES**: Documento Orientador de Avaliação Institucional na Modalidade de Educação Presencial. Brasília: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/.../documentos/documento-orientador-de-avaliacao-institucional.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. **Formulários do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**. Brasília: Ministério da Educação, 2017-2021. Disponível em: <http://novo.ufvjm.edu.br/pdi/>. Acesso em: 30 mar. 2018.

DIAS, M. M. K.; PIRES, D. **Formação e desenvolvimento de coleções de serviços de informação**. São Carlos: EdUFSCar, 2003.

- INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. rev. ampl. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinaes>. Acesso em: 7 jun. 2018.
- LIMA, E. **A biblioteca no ensino superior**. Brasília: CAPES, 1978.
- LUBISCO, N. M. L. **A biblioteca universitária e o processo de avaliação do MEC**: alguns elementos para o planejamento da sua gestão. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS, 12., 2002, Recife. **Anais** [...] Recife: [s. n.], 2002. Disponível em: http://repositorio.febab.libertar.org/temp/snbu/SNBU2002_111.pdf. Acesso em: 30 mar. 2018.
- MACIEL, A. C.; MENDONÇA, M. A. R. A função gerencial na biblioteca universitária. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS, 11., 2000, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: [s. n.], 2000. 1 CD.
- MIKSA, F. L. Library and Information Science: two paradigms. *In*: CONFERENCE ON CONCEPTIONS OF LIBRARY AND INFORMATION SCIENCE. **Anais** [...]. Londres: [s. n.], 1992.
- OLIVEIRA, L.R. de. **Biblioteca Universitária**: uma análise sobre os padrões de qualidade atribuídos pelo Ministério da Educação ao contexto brasileiro. 2004. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2004.
- OLIVEIRA, J. G. **Processo de avaliação do INEP/MEC de bibliotecas universitárias pertencentes às instituições de educação superior privadas de Belo Horizonte**. 2010. 282 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/ECID-87BKMR>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- POLL, R.; PAYNE, P. Impact measures for libraries and information services. **Library Hi Tech**, Ann Arbor (USA), v. 24, n. 4, p. 547-562, 2006. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/9208/>. Acesso em: 27 fev. 2018.
- RAMOS, M. E. M. **Tecnologia e novas formas de gestão em bibliotecas universitárias**. Ponta Grossa: UEPG, 1999.
- SILVA, A. F. G. da. Marketing em unidade de informação: revisão crítica. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, Brasília, v. 23/24, n. 1, p. 5-24, 2000. Número Especial.
- SILVA, D. A.; ARAUJO, I. A. **Auxiliar de bibliotecas**: técnicas e práticas para a formação profissional. Brasília: The-saurus, 2003.
- UFMS. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI-2016-2026**. Santa Maria: UFMS, 2016. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/342/2018/04/0510013d-1d91-47d4-bf67-1e3120598fa6.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.
- VERGUEIRO, W. C. S. Quality management: the way to improve Latin American public libraries? **Library Management**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 25-32, 1996.

UNIDADE

2

**ASPECTOS
SOCIAIS
NA GESTÃO
PÚBLICA**

AÇÕES EXTENSIONISTAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL

Mariane Rodrigues Volz de Aguiar¹
Jairo da Luz Oliveira²

1. INTRODUÇÃO

Os Institutos Federais são instituições de educação profissional, que atuam no ensino médio, técnico, superior e de pós-graduação. Estes contam com uma estrutura pluricurricular e multicampi e estão distribuídos em todos os estados do Brasil. Nos termos do Art. 2º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais são especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com suas práticas pedagógicas.

O presente estudo tem por objetivo principal analisar como as atividades extensionistas do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR) vêm contribuindo para o desenvolvimento local e regional, a partir das demandas apresentadas pelo COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) Vale do Jaguarí. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter descritivo e com análise qualitativa dos dados, a partir do método de análise indicado por Yin (2016). Primeiramente analisou-se os documentos institucionais norteadores do IFFAR e do COREDE Vale do Jaguarí, buscando elementos de convergência e

1 Mestra em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria.

2 Professor Doutor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria e professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria.

divergência entre eles. Posteriormente, o foco de análise passou a ser os projetos de extensão do IFFAR nos *campi* de Jaguari e São Vicente do Sul, realizados no período de 2014 a 2017, a fim de diagnosticar como esses projetos de extensão foram elaborados, se estavam em consonância com as estratégias institucionais do IFFAR e se atenderam as demandas sociais do COREDE Vale do Jaguari, apontadas através de seu Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), bem como nas atas e documentos de registro das reuniões protagonizadas pela organização da sociedade civil e governamental.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A academia traz diferentes concepções sobre desenvolvimento, com enfoques voltados ao âmbito local, regional e territorial, mas que apresentam aspectos em comum e que, por vezes, estão inter-relacionados ao analisar em uma perspectiva macro sobre o desenvolvimento. Dallabrida (2011, p. 88) destaca três elementos comuns nessas definições: “(i) refere-se a um processo de mudança estrutural localizado; (ii) remete uma responsabilidade fundamental à sociedade regional; (iii) inclui a dinamização socioeconômica associada à melhoria da qualidade de vida da população”. Dessa forma, a escolha teórica pelo tema desenvolvimento regional parte da definição apontada por Boisier (2001, p. 7, tradução nossa) que define desenvolvimento regional como “um processo de mudança estrutural localizada (num âmbito territorial chamado ‘região’) associada a um processo permanente de progresso da própria região, da comunidade ou sociedade local e de cada indivíduo membro de tal comunidade e habitante de tal território”. Diante disso, a opção de utilizar o conceito de desenvolvimento regional para este estudo se afirma na condição de analisar o papel de duas instituições que estão inseridas nesse contexto regional, o COREDE Vale do Jaguari como espaço de representação dos atores locais, no âmbito regional, e o IFFAR como instituição de ensino com o propósito de desenvolvimento regional a partir da formação em diversos níveis.

Ao se propor discutir o papel das instituições de ensino no desenvolvimento regional, a autora Chiarello (2015) refere-se à noção de espaço e região e ao grau de interação dessas instituições com os segmentos da sociedade. Esse entendimento remete à compreensão de capital social que se desenvolve neste espaço, no mesmo sentido em que, ao trazer a compreensão sobre o papel da universidade, considerando-o “determinante no desenvolvimento regional na medida em que as relações estabelecidas entre os agentes – universidades, empresas, sociedade civil – promovem o desenvolvimento” (CHIARELLO, 2015 p. 241), reforça-se a tese de que a interação entre instituições de ensino, sociedade, empresas e Estado é de fundamental importância para a promoção do desenvolvimento, seja de uma região, de um estado ou de uma nação.

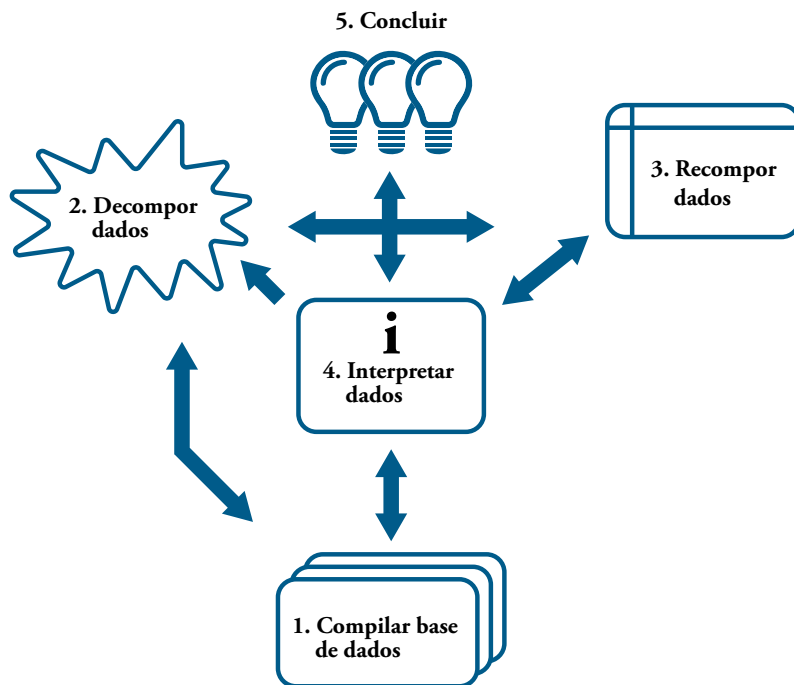
Para compreender a importância da existência de conselhos regionais e sua atuação efetiva como espaço de controle social, de articulação representativa e de desenvolvimento regional, faz-se necessário entender que a gestão pública, voltada à administração gerencial, para se tornar eficaz, depende de um processo de descentralização. No mesmo sentido, uma das principais qualidades que devem ser percebidas como essenciais nesse processo de descentralização democrática é a capacidade de governança territorial atribuída a esses conselhos, a fim de que a atuação seja voltada à gestão social do território que representam. Como visto, o autor acima evidencia a importância do papel da sociedade nesses conselhos deliberativos, mas entende que a compreensão política e cidadã desse papel social deve ser constantemente trabalhada para que os conselhos não sejam desvirtuados de seu objetivo principal: desenvolvimento local e regional a partir do contexto social. Outro aspecto, apontado por Bandeira (2011), diz respeito às dificuldades na atuação dos COREDEs e referem-se ao excessivo número de mudanças procedimentais na forma de participação da população nas decisões de alocação de recursos, o que gera a descontinuidade da articulação entre os COREDEs e o Estado.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo é norteado pela abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando como método a pesquisa bibliográfica e documental. Yin (2016) afirma que, por meio da pesquisa qualitativa, é possível realizar estudos aprofundados sobre uma ampla variedade de tópicos, oferecendo maior liberdade na seleção de temas de interesse. A delimitação do universo de estudos aplica-se ao Instituto Federal Farroupilha, nos *campi* localizados geograficamente na região do COREDE Vale do Jaguari, compreendidos como sendo os *campi* de Jaguari e São Vicente do Sul, por considerar que estes representam na região a possibilidade de ensino técnico e tecnológico, público e gratuito. Como recorte temporal, considera-se o período de vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFFAR, que compreende o interstício de 2014 a 2018, entendendo que os resultados deste estudo poderão contribuir com a formulação de estratégias para articulação da instituição com os segmentos sociais, no intuito de fomentar ações e projetos de extensão que visam o desenvolvimento regional.

No que se refere às possibilidades para organização e análise de dados, considera-se que na pesquisa qualitativa existem diferentes técnicas. Na visão de Yin (2016), independente da orientação adotada, a análise qualitativa segue um ciclo de cinco fases, sendo elas: i) compilar; ii) decompor; iii) recompor (e arranjar); iv) interpretar; e v) concluir. Diante de tais aspectos, a presente pesquisa, primeiramente, conta com uma revisão bibliográfica que estabelece as principais categorias de análise do tema central deste estudo, que trata do desenvolvimento regional. Posteriormente, a pesquisa foi conduzida pela análise documental, utilizando a análise do modelo teórico proposto por Yin (2016). A análise documental será atribuída aos seguintes documentos: o Plano de Desenvolvimento Institucional do IFFar; o Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari; as atas das reuniões realizadas pelo COREDE Vale do Jaguari; e os projetos de extensão realizados pelos *Campi* Jaguari e São Vicente do Sul. A Figura 1 demonstra as cinco fases da análise, segundo o modelo teórico de Yin (2016) que será utilizado neste estudo. A figura sugere que a análise ocorrerá de uma maneira não linear e sequencial, mas, devido as setas bidirecionais, poderá transitar entre uma fase e outra.

Figura 1 – Cinco fases de análise qualitativa e suas interações



Fonte: adaptado de Yin (2016, p. 159).

Os instrumentos utilizados para análise e coleta de dados seguirão um roteiro de elementos a serem estabelecidos e investigados para que não se perca o norte da pesquisa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados apresenta-se organizada a partir de três aspectos. O primeiro estabelece o cruzamento entre os documentos institucionais norteadores das instituições representadas no estudo, sendo o PDI do IFFAR e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguarí. A partir da abordagem metodológica e detalhamento dos

documentos, é possível identificar os aspectos de convergência entre os planos. A segunda e a terceira etapa de análise utilizam por base os projetos de extensão executados pelo IFFAR nos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, no período de 2014 a 2017. Na segunda etapa, foi analisado se esses projetos estiveram em consonância com o PDI do IFFAR, bem como de acordo com os elementos teóricos que definem desenvolvimento regional, e na terceira etapa os projetos foram classificados conforme as demandas sociais apontadas pela comunidade, sendo considerado por base o PED do COREDE Vale do Jaguari.

4.1. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PDI DO IFFAR E O PED DO COREDE VALE DO JAGUARI

Adotando a fase metodológica de recomposição, a partir da identificação dos principais elementos de cada documento, são apresentados os aspectos de convergência e divergência entre o PDI do IFFAR e o PED do COREDE Vale do Jaguari. A partir da decomposição do PDI do IFFAR, constatou-se que a Política de Extensão do IFFAR possui nove objetivos estratégicos voltados para a comunidade externa. O PED do COREDE Vale do Jaguari, por sua vez, organiza-se em cinco dimensões: ambiental, social, de infraestrutura e gestão pública, econômica e institucional. Ao confrontar esses dois documentos, observa-se que a Política de Extensão do IFFAR, através de seus objetivos estratégicos, estratégias e diretrizes, está relacionada a quatro das cinco dimensões previstas no PED do COREDE Vale do Jaguari. Na **dimensão ambiental**, o PDI do IFFAR busca criar condições para a participação crítica e inserção da instituição nos projetos de desenvolvimento sustentável, prevendo a implantação de incubadoras sociais que levem em conta, além de aspectos relacionados às potencialidades e peculiaridades regionais, o foco na sustentabilidade. Já o PED do COREDE Vale do Jaguari associa suas estratégias, diretrizes e projetos às ações de preservação dos recursos naturais, uso e manejo adequado de agrotóxicos, bem como o incentivo à geração de energias renováveis.

A **dimensão social** se apresenta no PDI do IFFAR por meio da extensão, como um sistema aberto à sociedade, buscando atender a demandas postas nessa categoria, no mesmo sentido em que apresenta objetivos

voltados para a proposição de projetos que buscam a valorização histórica e cultural da região, a promoção do desenvolvimento sustentável e o estímulo ao esporte e lazer. No PED do COREDE Vale do Jaguari, a dimensão social está relacionada à promoção de melhores condições sociais e de renda à população, com diretrizes voltadas para a diminuição da criminalidade, qualificação da segurança pública, melhoria e ampliação da saúde, assim como a qualificação da educação e promoção de projetos e espaços voltados ao esporte, cultura e lazer. Na **dimensão econômica**, os documentos apresentam maior similaridade, pois ambos apostam no empreendedorismo como ferramenta de desenvolvimento. O PDI do IFFAR indica objetivos estratégicos voltados para fortalecer o empreendedorismo, por meio de projetos que promovam o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais. No mesmo sentido, o PED do COREDE Vale do Jaguari busca, por meio do empreendedorismo, inovação, agregação de valor e diversificação da produção, melhorar a competitividade econômica da região.

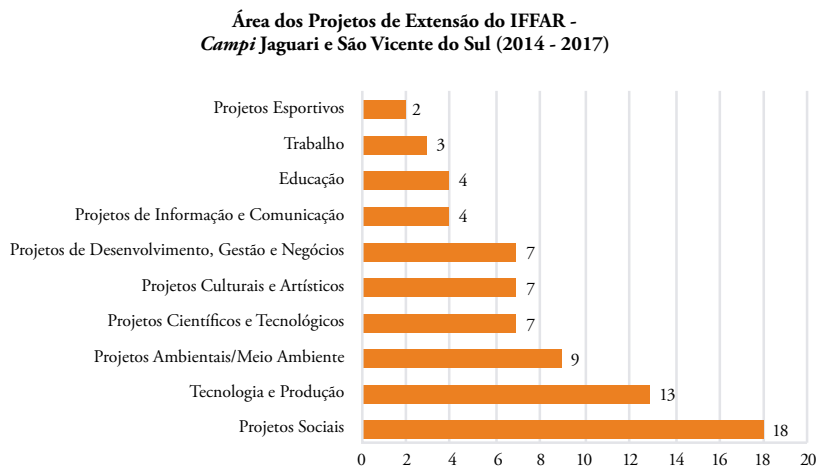
Na **dimensão institucional**, o PDI do IFFAR busca atuar a partir de estudos e diagnósticos que apontam as principais demandas regionais, buscando valorizar projetos de pesquisa e extensão que atuam de forma interinstitucional. Essa relação é vista nas diretrizes do PED do COREDE Vale do Jaguari dessa dimensão, que acrescenta tópicos na formação de lideranças locais, setoriais e regionais, por meio da governança regional. A interinstitucionalidade das ações primeiro depende da compreensão dos atores sociais sobre o seu papel de representação e de gestão social, como já é apresentado no referencial, em que se traz o conceito de gestão social, segundo Tenório (2011), voltado para a descentralização e participação cidadã, por meio da gerência dos espaços públicos e dos arranjos institucionais, de forma participativa, em que o processo decisório é exercido pelos diferentes atores envolvidos. Diante de tais considerações, é possível identificar que, apesar de ocorrer convergência entre algumas estratégias do PDI do IFFAR e do PED do COREDE Vale do Jaguari, ainda existem diversas lacunas que podem ser exploradas. Entretanto, é importante considerar que o PDI do IFFAR representa o planejamento de toda a instituição, atualmente composta por 12 unidades – considerando um *campus* avançado e a Reitoria –, e está presente em oito regiões delimitadas por COREDEs. Dessa forma, é

provável que peculiaridades regionais não estejam dispostas neste documento, pois o nível de planejamento é macro institucional.

4.2. ANÁLISE DOS PROJETOS DE EXTENSÃO DO IFFAR CAMPI JAGUARI E SÃO VICENTE DO SUL

Seguindo a recomendação metodológica adotada nesta pesquisa, os projetos de extensão desenvolvidos pelos *campi* passaram pelas cinco fases de análise proposta por Yin (2016) – compilação, decomposição, recomposição, interpretação e conclusão. A fase de compilação incluiu a coleta dos dados, em que os projetos realizados nos anos de 2014 e 2015 foram obtidos junto às coordenações de extensão dos *campi* e os projetos realizados nos anos de 2016 e 2017 foram extraídos do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA). Após a compilação dos arquivos, iniciou-se a fase de decomposição e recomposição dos dados, em que a partir da leitura dos projetos as informações foram decompostas em uma planilha, na qual foi atribuído um código para cada projeto e foram extraídas informações a respeito do público-alvo, área e linha temática. Após a fase de recomposição, passou-se para a interpretação dos projetos quanto às questões norteadoras, elaboradas a fim de identificar quais aspectos relacionados ao desenvolvimento regional esses projetos atendem. A avaliação dos projetos em relação a cada questão norteadora foi retomada diversas vezes, a fim de criar um padrão de análise que não prejudicasse os projetos em avaliação. Por fim, a fase de conclusão contempla a demonstração gráfica e de quadros, que serão vistos na sequência, os quais ilustram os resultados obtidos na análise e possibilitaram identificar como o IFFAR, através dos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, vem atuando junto ao COREDE Vale do Jaguari, em relação aos projetos de extensão e as demandas apontadas por este conselho. Iniciando pela classificação em relação às áreas e linhas temáticas dos projetos de extensão, estas são determinadas no Edital de Cadastro das Ações de Extensão e seguem as orientações do FORPROEXT. O Gráfico 1, a seguir, demonstra as áreas dos projetos submetidos e executados pelo IFFAR nos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, no período de 2014 a 2017.

Gráfico 1 – Área dos projetos de extensão do IFFAR - *campi* Jaguari e São Vicente do Sul (2014-2017)



Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

A partir da análise do Gráfico 1, é possível observar que os projetos de extensão dos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul concentram-se principalmente na área de projetos sociais (18), de tecnologia e produção (13) e meio ambiente (09). Já as linhas temáticas que mais aparecem nos documentos relacionam-se à tecnologia e produção, desenvolvimento rural, divulgação científica e tecnológica, meio ambiente e desenvolvimento regional, as quais, juntas, somam 30 projetos realizados no período de análise.

Outro dado importante analisado indica que, dos 74 projetos de extensão executados pelos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul no período de 2014 a 2017, 53 receberam fomento institucional, por meio de editais específicos para a concessão de bolsas e/ou apoio financeiro aos projetos, enquanto 21 projetos foram executados sem o aporte de recursos financeiros da instituição. Entretanto, uma das dificuldades em determinar a classificação de cada projeto esteve associada ao fato de que vários projetos se destinaram a públicos distintos, a exemplo de um mesmo projeto ter como público-alvo os gestores públicos, instituições não governamentais, servidores públicos, grupos organizados e associações (rural e urbano) ou outro

ser destinado a educandos de escolas públicas e crianças e adolescente em situação de vulnerabilidade e com necessidades educacionais especiais.

Tabela 1 – Resultado da análise dos 74 projetos de extensão em relação aos aspectos teóricos sobre o desenvolvimento

Questão norteadora de análise	SIM	NÃO
i) O projeto destina-se ao desenvolvimento de ações que reflitam em possibilidades de aumento de renda, através da relação trabalho-renda?	30	44
ii) Os resultados esperados com o projeto relacionam-se a questões de ordem política, sendo estas compreendidas através da responsabilidade do Estado, por meio de proposições de políticas públicas? (educação, segurança, saúde...)	19	55
iii) O projeto relaciona-se ao desenvolvimento ou melhoria das necessidades de cunho humano e social? (saúde, educação, transporte, alimentação, lazer...) Qual(is)?	54	20
iv) O projeto contempla a participação da sociedade na sua ação no controle social, bem como na construção de políticas interventivas?	16	58
v) O projeto apresenta perspectivas de distribuição de renda junto ao público contemplado?	2	72
vi) O projeto destina-se a ações que fomentam o empreendedorismo local ou regional?	22	52
vii) O projeto contempla em suas ações ou espera contribuir com o desenvolvimento tecnológico?	17	57
viii) O projeto objetiva ou apresenta ações que reflitam na produção e difusão de conhecimentos, visando proporcionar o desenvolvimento socioeconômico sustentável em âmbito local e regional?	59	15
ix) O projeto contempla ações e atividades que possam dar visibilidade à organização da vida social e cotidiana dos sujeitos envolvidos no território que os mesmos ocupam?	19	55

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

É possível afirmar que os projetos de extensão desenvolvidos pelo IFFAR, nos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, atenderam somente as categorias teóricas de política, humana e social, apresentadas pelos autores. Ao observar que a maioria dos projetos realizados relacionou-se aos aspectos de desenvolvimento ou melhoria das necessidades de cunho humano e social, sustenta-se o conceito sobre desenvolvimento

apontado por Oliveira (2002, p. 40) que afirma que “o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”, conquistado a partir do aumento das condições sociais e de renda, transformadas para satisfazer necessidades de saúde, educação, habitação, entre outras.

4.3. RELAÇÃO ENTRE OS PROJETOS DE EXTENSÃO DO IFFAR E AS DEMANDAS SOCIAIS DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO COREDE VALE DO JAGUARI

A análise dos projetos de extensão em relação ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguarí tem por objetivo identificar como as demandas contidas no documento de planejamento do COREDE estão sendo acolhidas pelo IFFAR. Diante disso, após o desdobramento do PED do COREDE Vale do Jaguarí, foi possível identificar em quais diretrizes e projetos estratégicos os projetos e extensão do IFFAR dos *campi* Jaguarí e São Vicente do Sul podem estar inseridos.

Dando início a esta etapa do diagnóstico, constatou-se que, dos 74 projetos analisados, apenas dois fizeram referência ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguarí. A utilização do PED como referência para a elaboração de uma proposta de projeto de extensão demonstra o real interesse em colaborar com a região, no sentido de identificar suas demandas e adequá-las com a capacidade intelectual disponível na instituição para o seu desenvolvimento.

Entretanto, dos 72 projetos realizados e que não fizeram referência ao plano estratégico de desenvolvimento da região, 21 não obtiveram relação com as diretrizes e projetos estratégicos. Isto implica em afirmar que esses projetos não atenderam a uma demanda coletiva voltada para o desenvolvimento da região. Dentre os projetos que tiveram algum tipo de relação identificada com as diretrizes e os projetos estratégicos da Carteira de Projetos do COREDE Vale do Jaguarí, a maior parte se concentrou na dimensão econômica, com o total de 26 projetos relacionados, dos quais 19 estavam associados a quarta diretriz econômica, que consiste em “ampliar o desenvolvimento a partir da inovação tecnológica, de pesquisas, de negócios inovadores, da formação de arranjos produtivos, do

empreendedorismo e da qualificação da mão-de-obra” (Plano Estratégico de Desenvolvimento COREDE Vale do Jaguari, p. 64). Nas diretrizes da dimensão social do PED, foi possível enquadrar 20 projetos de extensão dentre o total analisado no período. Destes, oito foram associados à diretriz social, responsável por “proporcionar projetos e ações que visem a redução da pobreza, inclusão e assistência social” (Plano Estratégico de Desenvolvimento COREDE Vale do Jaguari, p. 63).

Na dimensão ambiental foram identificados seis projetos de extensão relacionados às diretrizes dessa área. Os projetos foram classificados igualmente em três diretrizes ambientais, sendo elas: promover a preservação dos recursos e das belezas naturais; viabilizar o manejo adequado de agrotóxicos na produção; e reduzir a carga de resíduos jogados no meio ambiente, estimulando correto manejo, uso e reuso destes. Por último, na dimensão institucional do PED foi possível relacionar cinco projetos de extensão realizados no período de análise, dentre os quais quatro estiveram associados à diretriz institucional, que visa “alavancar as relações interinstitucionais locais e regionais” (Plano Estratégico de Desenvolvimento COREDE Vale do Jaguari, p. 64).

Por fim, na última análise realizada, quase a totalidade dos projetos de extensão executados pelo IFFAR, *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, não buscou referências no PED do COREDE Vale do Jaguari para a elaboração da proposta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscou-se discutir a respeito do papel da Política de Extensão do Instituto Federal Farroupilha para o desenvolvimento regional, a partir das demandas sociais advindas da comunidade, por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Delimitou-se a região do COREDE Vale do Jaguari como universo de estudo. Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se por realizar uma análise documental, a partir dos documentos institucionais do IFFAR e do COREDE Vale do Jaguari, a fim de identificar quais aspectos relacionados ao desenvolvimento regional estão presentes nas estratégias dessas instituições.

A partir da análise dos resultados, apontou-se que existem lacunas em relação ao nível de interação entre o IFFAR e o COREDE Vale do Jaguari. Constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos projetos de extensão executados pelos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, no sentido de identificar a origem da demanda e relacioná-la às estratégias institucionais indicadas no PDI do IFFAR e no PED do COREDE Vale do Jaguari. Do mesmo modo, identificou-se que existe uma carência de compreensão dos atores sociais, estes ocupantes de assentos de representação no COREDE Vale do Jaguari, em relação ao seu papel de representação social e à importância da atuação efetiva dos representantes das instituições de ensino no COREDE para o alinhamento das estratégias institucionais e a promoção do desenvolvimento regional.

Dessa forma, como proposta de intervenção às instituições analisadas, foram sugeridas ações que incluem o aprimoramento dos mecanismos de cadastro e seleção dos projetos de extensão; a aproximação dos gestores da área de extensão, dos *campi* Jaguari e São Vicente do Sul, junto ao COREDE Vale do Jaguari; o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes para o levantamento de demandas, como as reuniões do COREDE; assim como a criação de outras estratégias para definir as necessidades em nível local.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1679-39512011000300012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 17 maio 2019.
- BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. *In: DALLABRIDA, V. R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- BOISIER, S. DESARROLLO (LOCAL): ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? *In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local.* Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2001.
- CHIARELLO, I. S. A universidade e seu papel no desenvolvimento regional: contribuições do PROESDE. **Revista Extensão em Foco**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 240-257, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/extensao/article/view/795>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- DALLABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. *In: DALLABRIDA, V. R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 40-52.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- OLIVEIRA, G. B. de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.** Revista FAE. v. 5, n. 2, p. 37-48, Curitiba: maio/ago. 2002. Disponível em <https://revistafae.fae.edu/revistafae/issue/view/35> Acesso em 15 jan. 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Vale do Jaguari (2015-2030).** Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-dos>. Acesso em 27 mar. 2018.
- TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. *In: DALLABRIDA, V. R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 73-93.
- YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Porto Alegre: Penso, 2016.

A INTEGRIDADE PÚBLICA E A APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

Cândida Dutra Garcia Cougo da Costa¹
João Telmo de Oliveira Filho²

1. INTRODUÇÃO

A evolução dos modelos de administração refletiu no desenvolvimento da gestão pública. Com isso, alguns valores foram sendo incluídos na Administração Pública, dentre os quais está o conceito da integridade. Atualmente, a integridade pública é objeto de vários normativos, que possuem o intuito de elevar os padrões éticos e, assim, evitar desvios de conduta, prejudicando sobremaneira a finalidade pública.

A Administração Pública é regida por princípios constitucionais, dentre os quais estão legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal Brasileira. Para além destes princípios expressos na Constituição, a Administração Pública é regida pelos *supraprincípios* da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público. Também, a Constituição Federal enumera uma série de princípios administrativos, dentre eles o princípio da Participação (art. 37, § 3º da CF88). Importante citar,

1 Advogada, especialista em direito público, mestranda em gestão de organizações públicas (UFSM).

2 Advogado, doutor em planejamento urbano e regional, pós-doutor em direito, professor no programa de pós-graduação em gestão de organizações públicas (UFSM).

ainda, princípios infraconstitucionais como da Autotutela (controle interno dos atos, artigo 53 da Lei 9.784/99), da Finalidade (art. 2º, parágrafo único, II, da Lei 9.784/99), e da Boa Administração, dentre outros (MELLO, 2009).

Com fundamento nestes princípios, foi instituída a Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, da Controladoria-Geral da União (CGU), a qual estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

O Programa de Integridade proposto pela CGU é o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta que possam impedir a prestação de serviços de forma eficiente, eficaz e de qualidade à sociedade.

A instituição do Programa de Integridade será formalizada por meio do Plano de Integridade, o qual é um documento, aprovado pela alta gestão, que estabelece as medidas de integridade a serem adotadas em determinado lapso temporal, devendo haver revisão periodicamente. A administração deverá pautar o seu empenho em elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para dispersão da cultura de integridade, a fim de que haja efetiva concretização da integridade pública no órgão ou entidade.

Atualmente, a Universidade Federal do Pampa (Unipampa), localizada na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, possui o Plano de Integridade 2019-2020, no qual estão dispostas as ações necessárias para a implantação do Programa de Integridade, que visa combater atos ilícitos e imorais praticados na Instituição.

Assim, neste trabalho, iremos verificar a aplicação de alguns princípios voltados à Administração Pública, o histórico da gestão pública, os conceitos de integridade e, por fim, a análise do Programa de Integridade estabelecido aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e quais ações deste programa já foram cumpridas pela Unipampa, com base nos dados informados no painel de integridade pública criado pela CGU.

2. O EMPREGO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cretella Júnior (1988, p. 121) conceitua os princípios de uma ciência como “As proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Os princípios administrativos são os postulados fundamentais que norteiam o modo de agir da Administração Pública, guiando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas, conforme dispõe Carvalho Filho (2013).

A Administração Pública brasileira deve submeter-se aos ditames constitucionais. De acordo com o entendimento de Carvalho Filho (2013), os princípios da Administração contidos na Constituição Federal são denominados “expressos” para distinguir daqueles que não estão, mas são aceitos pelos publicistas, os quais são designados de “reconhecidos”.

Entre os princípios nomeados pelo autor como reconhecidos, destacam-se a Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público. Carvalho Filho (2013) afirma que o primeiro tem o interesse público como finalidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado, sob pena de ser caracterizado desvio de finalidade. A prevalência do interesse público é indissociável do direito público. Quanto ao princípio da Indisponibilidade, a premissa é que os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos são para trazer benefícios para a própria coletividade e, portanto, não pertencem à Administração, nem a seus agentes.

Com relação aos princípios expressos, a Constituição Federal destinou um capítulo dedicado à Administração Pública (Capítulo VII do Título III). Os princípios descritos no Art. 37, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devem ser cumpridos por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Estes princípios dispõem sobre as diretrizes fundamentais da Administração, somente sendo considerada válida a conduta administrativa compatível com eles, consoante observa Carvalho Filho (2013).

Além disso, dispõe Carvalho Filho (2013) que, para a prática do ato administrativo, o agente deve estar no exercício da função pública ou a

pretexto de exercê-la. Quando pratica o ato administrativo, a exteriorização da vontade é considerada como advinda do órgão administrativo e não do agente como individualidade própria.

Para a compreensão da ideia de integridade, vamos destacar três princípios constitucionais expressos, quais sejam, princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, os quais possuem relação direta com o tema deste trabalho.

O princípio da Impessoalidade, com esta denominação, apareceu pela primeira vez no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. De acordo com Di Pietro (2016), a observância da impessoalidade na Administração tanto deve ser em relação aos administrados, como à própria Administração.

No primeiro caso, estaria relacionado com a finalidade pública, que deve orientar toda a atividade administrativa, uma vez que é sempre o interesse público que deve guiar o seu comportamento, sendo vedada a atuação da Administração no sentido de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas.

No segundo sentido, conforme Silva (2003), os atos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, e não ao funcionário que os pratica. Assim, as realizações governamentais não são do funcionário, mas sim da entidade pública em nome de quem as produzira.

O princípio da moralidade implica que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve haver distinção do que é honesto e o que é desonesto, sendo que esta conduta não deve existir somente nas relações entre a Administração e os administrados, como também internamente, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (CARVALHO FILHO, 2013). Ressalta Di Pietro (2016) que o princípio também deve ser observado pelo particular que se relaciona com a Administração Pública.

Descreve Carvalho Filho (2013) que a pretensão do constituinte, ao introduzir este princípio na Constituição Federal, foi justamente coibir a imoralidade no âmbito da Administração. Informa que o princípio da moralidade está interligado à noção de bom administrador, o qual tem o dever de ser conhecedor da lei e dos princípios éticos que regem a função administrativa.

A imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, uma vez que a Administração Pública utiliza meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares, sendo que a imoralidade estaria na intenção do agente, consoante Di Pietro (2016).

Em resumo: sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2016, p. 110).

O princípio da eficiência foi inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19, em 1998. Meirelles (2003) define eficiência como o que se impõe ao agente público para realizar suas atribuições com presença, perfeição e rendimento funcional. É considerado como o princípio mais moderno da função administrativa, a qual não basta ser exercida com legalidade, sendo necessária a obtenção de resultados positivos para satisfação das necessidades dos cidadãos.

Para Di Pietro (2016), há dois aspectos para o princípio da eficiência, podendo ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho em suas atribuições com a finalidade de atingir os melhores resultados, e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência é princípio que se agrega aos demais princípios da Administração, não sendo possível a sua sobreposição a nenhum deles, em especial ao da legalidade, sob pena de gerar riscos à segurança jurídica e ao Estado de direito (DI PIETRO, 2016).

Após a compreensão sobre alguns princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, passa-se à análise do histórico da gestão pública, da percepção da integridade, bem como ao entendimento do Programa de Integridade estabelecido aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

3. A GESTÃO PÚBLICA E O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O direito fundamental à boa Administração Pública está em fase de desenvolvimento no ordenamento brasileiro, todavia suas variações já podem ser observadas a partir da experiência europeia, conforme informa Kohls e Leal (2015).

Os princípios estruturantes da cidadania e da dignidade da pessoa humana, previstos no art. 1º da Constituição Federal, e a previsão do art. 37, caput, que determina as mínimas obrigações previstas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e com base na abertura do art. 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal, o qual dispõe que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, permitem afirmar que o direito à boa administração é um direito fundamental, apesar de não constar expressamente no texto constitucional (KOHLS; LEAL, 2015).

Nesse sentido, segundo Machado (2019), a governança pública, que tem como papel a conexão dos objetivos institucionais e a prática administrativa, se mostra como importante instrumento da boa administração, atuando na prevenção e combate ao cometimento de ilícitos, através do aumento da lisura como o padrão a ser observado em toda a Administração, desde a alta administração até os prestadores de serviço e terceirizados. A boa governança pública deve ser utilizada para fiscalizar internamente a atuação estatal, como também para propor medidas que mantenham o alinhamento da instituição com a finalidade pública.

Para Vieira e Barreto (2019), a nova governança pública engloba a governança, a gestão de riscos e a integridade às práticas das agências públicas. Estas práticas colaboram para aperfeiçoar o desempenho dos agentes públicos, aprimorando o resultado das soluções propostas, e para aumentar sua responsividade perante os interessados (conformidade), com base em princípios como a responsividade, a transparência e a integridade que contribuem para consolidar a legitimidade do governo democrático.

3.1. A INFLUÊNCIA DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Abrucio e Gaetani (2006) esclarecem que a gestão pública é um campo interdisciplinar que faz uso do conhecimento advindo da ciência política, da economia, da administração, da sociologia, do direito, da história e da cibernética.

Brugué e Subirats (1996) discorrem sobre a diferença entre a gestão pública e a gestão privada. Para os autores, diferentemente da gestão privada, a gestão pública permite a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas também políticos, pois não se limitam a definir a melhor maneira de fazer as coisas, mas precisa conciliar uma grande variedade de interesses sociais antagônicos.

A partir do entendimento sobre o que é o Estado e qual o seu papel na sociedade, a gestão pública foi sendo aprimorada. Informa Pereira (2009) que até as monarquias absolutistas a diferenciação entre o público e o privado não era bem definida, pois a administração do Estado era propriedade do líder. Assim, eram inerentes à estrutura administrativa o nepotismo, o entreguismo e a corrupção. Até o advento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares do século XIX se manteve esta realidade.

Weber (1999) designou este período como pré-burocrático e organizado a partir de dominação patriarcal, que, primordialmente, se baseia em submissão ao senhor, pois é isto que garante a legitimidade das regras instituídas por ele, as quais eram alteradas por livre-arbítrio do senhor, que não tinha limitações para o exercício do seu poder.

Wilson (2005) propôs a distinção entre a administração e a política, em virtude das experiências já existentes em países na Europa. Apesar da política determinar as tarefas da administração, não deveria ser aceito que ela gerisse suas repartições, portanto, as questões administrativas não seriam questões políticas. A política estaria para o estadista, enquanto a administração estaria para o funcionário técnico. Esta separação entre política e administração tinha como objetivo o afastamento do paradigma patrimonialista, estabelecendo distinção entre o público e o privado.

Assim, Max Weber estabelece a teoria do modelo burocrático, o qual foi adotado para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos. A Administração Pública burocrática surgiu para racionalizar

os processos e colocar fim às práticas de coronelismo, clientelismo e o autoritarismo, conforme dispõe Freitas Jr. (2009). Os trabalhos dos servidores são organizados em uma hierarquia claramente definida e desenvolvida de acordo com regras preexistentes, de maneira impessoal e formal, sendo uma forma de dominação do tipo ideal.

De acordo com Matias-Pereira (2014), as características primordiais do modelo burocrático são a impessoalidade; a hierarquia, em que o cargo superior deve supervisionar o inferior; a rotina; a legalidade; a formalidade das comunicações; a divisão racional do trabalho; a meritocracia, com a escolha de pessoas baseada no mérito e na competência técnica; a especialização da administração, com a separação entre a propriedade e a administração; a profissionalização e a previsibilidade, tendo em vista que todas as ações são previstas por meio de normas.

Entretanto, consoante Pereira (1996), o pressuposto de eficiência no qual o modelo burocrático se baseava não se confirmou, pois, quando o Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público.

Em contrapartida, foi possível constatar que a administração burocrática é lenta, dispendiosa e não tem como maior objetivo o atendimento das demandas dos cidadãos. Todavia, somente a partir dos anos 70, quando começa a crise do Estado, a reforma da Administração Pública ganhará força e leva à crise também a sua burocracia (PEREIRA, 1996).

Desta forma, com o avanço das ciências e técnicas, aplicadas ao gerenciamento das organizações privadas, que ocorreu ao longo do último século, alguns estudiosos das organizações públicas desenvolveram uma perspectiva em que o governo deveria ser regido pelas leis do mercado, visto que estavam insatisfeitos com o modelo anterior (DENHARDT, 2003).

Assim, teve início, na década de 80, o modelo conhecido por *New Public Management* (Nova Gestão Pública), com grande expressão na Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e EUA. O intuito era a transformação do governo em uma organização mais competitiva, objetivando maiores resultados para a população, por meio da ação empreendedora do administrador público (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Conforme Seabra (2001), no Brasil, o modelo do que viria a ser essa Nova Administração Pública (NAP) foi descrito no Plano Diretor da Reforma do Estado, editado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado. No entanto, o Plano Diretor não fornece um relato detalhado das características das organizações da NAP, referindo-se apenas à introdução de uma cultura gerencial, com foco em resultados e baseada em conceitos modernos de administração, sendo omitido um relato detalhado das atitudes e comportamentos que seriam relacionados com esse modelo.

Desta forma, com o intuito de superar as discrepâncias da burocracia, tentou-se implementar o gerencialismo, sob o argumento que seria o melhor para o Brasil, uma vez que os países desenvolvidos alcançaram bons resultados. Consoante afirma Pereira (1996), ocorreu esta reforma a partir dos anos 90 no Brasil e Estados Unidos, sendo que o modelo de Administração Pública gerencial teve inspiração na administração privada.

Passou-se então a flexibilizar a burocracia, consoante Pereira (2015). Todavia, foram necessárias algumas adaptações ao modelo gerencialista, em virtude da realidade brasileira ser diferente dos países criadores do referido modelo, pois há uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e social, as quais formaram uma gestão tipicamente brasileira.

De acordo com Pereira (2009), quando houve o processo de integração econômica, social e política, tornando os países mais interdependentes, sendo denominado de globalização, houve transição da Administração Pública tradicional para o Novo Serviço Público (NSP). Este novo sistema baseou-se em uma visão privatista da gestão, almejando mais eficiência e uma performance econômica mais eficaz nos governos.

A sociedade atual exige a adoção de novas posturas no contexto da Administração Pública, pois os cidadãos são cada vez mais exigentes e conhecedores de seus direitos e do papel do Estado na garantia destes. O Novo Serviço Público, portanto, tem como fundamento “valores compartilhados e interesses comuns obtidos por meio do diálogo e do engajamento dos cidadãos e são vistas como uma extensão da cidadania” (ABREU; HELOU FIALHO, 2013, p. 613).

Assim, para que haja gestão pública eficaz, os princípios fundamentais e culturalmente importantes devem ser seguidos por seus gestores com

o intuito de promover a eficiência administrativa e a construção de valores aos serviços prestados à sociedade, destacando-se a responsabilidade, eficiência, conformidade e conscientização sobre o uso de recursos públicos. Este novo processo de condução estatal significa colocar em prática novas ações originadas em uma Administração Pública, em virtude das mudanças ocorridas em especial nas últimas duas décadas do século XX (SEABRA, 2001).

De maneira geral, o NSP pressupõe que “as ações administrativas na gestão pública podem ser mais efetivas e responsáveis, pois se constroem por meio de processos participativos em que cada servidor público tem papel fundamental” (FERNANDES, 2016, p. 7). Na sociedade contemporânea, o valor público é obtido através da colaboração e não mais apenas pelo governo. As bases do governo do século XXI são o compartilhamento do conhecimento a partir da abertura do processo de construção e de aplicação desse conhecimento, assim como a construção de novas relações e parcerias na prestação de serviços (ANGELIS, 2015).

Segundo Denhardt e Denhardt (2003), os princípios básicos do modelo do Novo Serviço Público são servir cidadãos, não consumidores ou clientes; perseguir interesses públicos: o governo é um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir: os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer seus interesses compartilhados; e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Assim, foi possível constatar que, à medida que surgiram novos desafios, os gestores tiveram que se adaptar e se reinventar, fazendo com que houvesse o desenvolvimento da gestão pública. Desta forma, a integridade na gestão pública tem o intuito de resguardar o interesse da coletividade, tendo em vista que o objetivo é o atingimento dos resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

3.2. INTEGRIDADE PÚBLICA

A integridade pública está configurando-se como um valor a ser buscado pela administração pública, por esta razão, justifica-se a abordagem deste tema. Ter um comportamento decoroso em uma realidade com emoções, valores, metas e diferentes períodos da vida significa ter integridade pessoal e demonstra que o “eu” é dinâmico e interdependente. De acordo com Verhezem (2008), a integridade pessoal para ter relevância para uma organização ou sociedade precisa estar compreendida em um contexto social. Por outro lado, a integridade organizacional é um atributo social que tem relação com um objetivo maior, pode-se dizer que abrange não só a coerência entre determinada ação e um princípio, como também a aceitação a princípios que são razoavelmente adotados.

A simples edição de um código de ética em uma organização, ou de estar comprometida com os valores éticos, não garante a aplicação efetiva destes valores, uma vez que, apesar de ser um padrão de excelência moral pessoal, a força do caráter deve ser cultivada através de um processo interativo de diálogo e envolvimento com os outros. A promoção de uma cultura de integridade na instituição, com adesão voluntária dos funcionários, ratificando o ambiente de confiança, é o ideal. Por isso, a importância do gestor incentivar uma cultura organizacional fundada na integridade para que haja mudança no comportamento institucional (VERHEZEM, 2008).

Machado (2019, p. 125) dispõe que, a partir das lições de Kant, Marcelo Zenkner define ética como “uma ciência do comportamento e dos costumes com base no estudo teórico dos princípios que regem as escolhas práticas dos seres humanos.” No entanto, para além da sua conceituação, a ética precisa estar presente no cotidiano, sendo experimentada diariamente. Para o autor, é onde começa a noção de integridade.

Além da ideia de inteireza a que a integridade se reporta, deve-se incluir a congruência como elemento qualificador inerente. A integridade significa a correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das adversidades do dia a dia, uma escolha é realizada a fim de que uma ação ou uma situação sejam realizadas (MACHADO, 2019).

Nesse seguimento define a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2000) que a “Integridade Pública

refere-se ao alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”. A integridade é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo.

Para Machado (2019), a integridade direcionada para o setor público representa a aplicação prática dos valores e princípios éticos, em toda a estrutura e Poderes do Estado. Dispõe, ainda, que, segundo a OCDE (2009), para que um sistema de integridade seja coerente e abrangente, são necessários: o compromisso da Alta Administração e do Sistema de Justiça; a definição clara e organizada das responsabilidades que recaem sobre cada órgão estatal; o estabelecimento de uma estratégia de prevenção e enfrentamento dos riscos que ameacem a integridade e a normatização legal e infralegal dos padrões éticos buscados no setor público, com a efetiva comunicação à sociedade. Portanto, para que seja atingida a plena integridade, é necessária a incorporação dos mais altos padrões éticos de comportamento, não somente por razões de segurança jurídica como também de eficiência, uma vez que é mais fácil aderir a um padrão de conduta previamente estabelecido e conhecido.

Conforme a Controladoria-Geral da União (2015), estão previstos na própria Constituição Federal os princípios que devem guiar a atuação do servidor público. Além desses princípios, os agentes públicos federais também estão submetidos às regras do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal. O principal normativo que norteia as condutas dos servidores públicos federais é o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Apesar da utilização dos métodos do setor privado ter favorecido a eficácia e eficiência do setor público, para a OCDE (2000), também houve rompimento de algumas normas e valores tradicionais do funcionamento do serviço público. Assim, para que os funcionários públicos ajam em conformidade com os valores públicos e pelos seus novos poderes discricionários, é necessário que tenha mecanismos para responsabilização deles, a fim de que com este equilíbrio seja possível obter um serviço público profissional e de alto desempenho.

Para a OCDE (2000), o primeiro passo para a criação de uma cultura em comum entre os servidores públicos e a sociedade para entendimento do comportamento esperado dos detentores de cargo público é identificar valores centrais. Três valores convencionais são o centro dos valores do serviço público, quais sejam, a imparcialidade, a legalidade e a integridade, sendo incluídas a eficiência e a transparência como valores modernos, que reportam as mudanças ocorridas na gestão pública.

Ulman (2015) propõe uma pirâmide hierárquica de cinco valores públicos: legalidade, transparência, imparcialidade, responsabilidade pública e integridade pública. A legalidade é o valor base para o agente público, uma vez que tem a obrigação de observar as leis e normativos que regulam sua atividade. O valor da transparência significa que todo ato público deve ser realizado de forma clara, sem criar incertezas e também favorece o controle social e garante a obtenção de informações e documentos públicos de interesse coletivo. A imparcialidade garante os interesses da coletividade e impede a diferenciação de tratamento de pessoas na mesma condição. A responsabilidade pública é o agir consciente, ou seja, as escolhas efetuadas pelo agente público devem ser sempre realizadas com observância aos normativos legais.

Conforme CGU (2015), relatado no Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, o atingimento da integridade pública tem conduzido as ações do Governo Federal nos últimos anos. Ministérios, autarquias e fundações têm trabalhado em iniciativas que envolvem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

A integridade pública, portanto, deve ser definida como “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”. A corrupção impossibilita o atingimento de tais resultados e compromete a própria credibilidade das instituições públicas (CGU, 2015).

Para a OCDE (2009), a gestão da integridade pretende tanto a prevenção da corrupção, através da gestão de riscos, como a promoção da integridade por meio da estimulação do compromisso em adotar atitudes éticas.

Informa Nieuwenburg (2007) que o maior empecilho da integridade no setor público está no fato de ser transparente e, conseqüentemente, perder a confiança da população em casos de desvios de conduta, tendo em vista que as irregularidades deverão ser expostas, ou em manter a confiança da sociedade às custas da falta de integridade.

3.2.1. A INTEGRIDADE E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A partir da Constituição Federal (1988), verifica-se que o Estado brasileiro tem combatido a má utilização de verbas e bens públicos, bem como a infringência de normativos éticos, a fim de coibir a corrupção e promover a integridade. Foram criadas diversas legislações na esfera penal, na administrativa e na cível, para coibir os atos que prejudicam a Administração Pública.

Na esfera penal, podem ser citadas a Lei nº 9.268/96, que estabeleceu a perda do cargo público como efeito da condenação penal, e a Lei nº 10.763/03, que aumentou a pena para os crimes de corrupção passiva e corrupção ativa. Na esfera cível, destaca-se a Lei nº 8.429/92, chamada Lei da Improbidade Administrativa, que estabeleceu diversas sanções, como a perda do cargo e o pagamento de multa para os servidores que fizerem mau uso de bens e verbas públicas. Além destas, conforme Vieira e Barreto (2019), foram publicadas a Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1992); a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011); a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998 e Lei nº 12.683/2012); a Lei de Conflito de Interesse (Lei nº 12.813/2013) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Além disso, o Poder Executivo Federal possui dois sistemas para analisar as condutas dos servidores públicos, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Ainda no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União publicou a Portaria nº 784/2016/CGU, que instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP), a qual foi revogada pela Portaria nº 1.827/2017/CGU, que reinstalou este programa.

Ademais, foi publicado o Decreto 9.203/2017, que trata sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo que a integridade é um dos princípios da governança

pública; a Portaria nº 1.089/2018/CGU sobre o Programa de Integridade, e a Portaria nº 57/2019/CGU, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

3.2.2. PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Para que haja concretização de uma cultura de integridade na Administração Pública, deve-se iniciar, por meio de treinamentos dos servidores públicos, campanhas pela estruturação de um sistema de gestão da integridade, com a determinação de diretrizes e requisitos de comportamento, inclusive para a alta direção.

A CGU (2015), no Guia de Integridade Pública da CGU, aduz que na cultura organizacional dos órgãos e entidades públicos deve preponderar o respeito ao interesse público, com a promoção de valores que sejam de acordo com os princípios da Administração Pública e que ultrapassem o simples cumprimento da legislação. Os valores e regras devem ser internalizados no âmbito da organização, devendo ser divulgados e compreendidos por todos. Como exemplo, o código de ética ou conduta deve ser veiculado em canais internos e externos e seu conteúdo deve ser repassado, periodicamente, aos servidores, prestadores de serviço terceirizados e demais conveniados e contratados, uma vez que fazem parte do cotidiano da Administração Pública e participam, direta ou indiretamente, da execução das políticas públicas. Ademais, os canais de orientação e apoio são imprescindíveis para a captação das regras e valores, a fim de que haja um ambiente de trabalho em que os problemas são enfrentados e resolvidos com naturalidade.

De acordo com a Portaria nº 57/2019/CGU, deve ser adotado o Programa de Integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Este Programa é o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta que possam impedir a prestação de serviços de forma eficiente, eficaz e de qualidade à sociedade.

A instituição do Programa de Integridade será formalizada por meio do Plano de Integridade, o qual é um documento, aprovado pela alta gestão, que estabelece as medidas de integridade a serem adotadas em determinado lapso temporal, devendo haver revisão periodicamente.

De acordo com a CGU (2015), o Plano de Integridade é definido após a fase de análise de riscos do órgão, devendo haver monitoramento contínuo para reavaliação da aplicação do plano, a fim de que possam ser corrigidas as falhas, visando o aperfeiçoamento e a atualização.

No entanto, para que haja eficácia, é necessário o comprometimento e apoio da alta administração, a qual é a responsável pelo fomento da cultura ética na organização e pela aplicação efetiva do Plano de Integridade.

Além disso, deve-se delegar a responsabilidade pela elaboração, acompanhamento e gestão das ações do Plano de Integridade a uma instância ou setor específico, denominada de Unidade de Gestão da Integridade.

Por meio da Gestão de Riscos devem ser levantados e analisados os riscos de integridade, os quais são considerados como vulnerabilidades que podem favorecer a ocorrência de práticas de irregularidades e desvios éticos e de conduta, de corrupção ou fraudes, que comprometem os objetivos da instituição.

E, por fim, deve haver Monitoramento Contínuo com a finalidade de que seja cumprido o plano e adequado, quando necessário, identificando os aspectos negativos e positivos para estabelecimento de indicadores e aperfeiçoamento do Programa.

Além disso, a CGU (2015) informa que, para que haja sustentação da integridade de uma instituição pública, deve haver qualidade na sua gestão interna, capaz de modificar sua estrutura e seus recursos para a realização de seus objetivos. Uma gestão adequada significa criar uma estrutura organizacional racional e de processos internos de trabalho eficientes. Destaca-se alguns elementos primordiais para o fortalecimento da integridade pública:

Gestão de pessoas: O quadro de pessoal de uma organização íntegra deve ser capacitado e motivado para a realização dos seus trabalhos. É necessário que se verifique a necessidade de preenchimento de cargos, identificar formações acadêmicas e profissionais relevantes, além da previsão de ganhos de produtividade. A organização deve promover uma política de capacitação permanente, desenvolver as habilidades técnicas em conjunto com a ética e

a integridade e instituir o mapeamento das competências necessárias para cada tipo de função.

Gestão de licitações e contratos: É essencial a escolha de profissionais capacitados para compor a equipe responsável pela condução dos processos licitatórios e acompanhamento da execução dos contratos públicos. É de grande valia a implementação de regramento interno para determinar a forma de relacionamento com fornecedores e que crie regras e critérios transparentes de seleção de fornecedores e de acesso aos servidores que participam do processo decisório. Desta forma, os riscos de favorecimento pessoal diminuem e adotam-se técnicas para que a fiscalização dos contratos seja feita de forma imparcial e eficiente.

Gestão de tecnologia da informação: A gestão de tecnologia da informação deve assegurar a confiabilidade e a segurança dos dados e dos sistemas que os processam e, além disso, prever o controle, e preservar o histórico, de acesso a sistemas institucionais. A alta administração deve gerir seus riscos e recursos, promover a capacitação constante dos servidores que atuam na área de tecnologia da informação e envolver todas as áreas da organização para a definição de prioridades, sempre com foco nos resultados institucionais definidos.

Gestão da informação e de arquivos: Para que a prestação de contas de suas atividades seja efetiva, é necessário registrar e classificar as operações de forma célere e segura. A alta administração deve incluir a gestão de informações em sua agenda de prioridades e se articular com as instituições responsáveis por expedir regulamentações e orientações sobre o tema, a fim de garantir que os padrões oficiais estejam alinhados com práticas modernas de gestão e segurança da informação (CGU, 2015).

Após o entendimento sobre o Programa de Integridade no Poder Executivo Federal, analisaremos a aplicação do Plano de Integridade na Universidade Federal do Pampa (Unipampa).

4. A APLICAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE NA UNIPAMPA

O Painel de Integridade Pública, criado pela Controladoria-Geral da União e disponibilizado para acesso via internet, apresenta o panorama de ética pública no Poder Executivo Federal. A ferramenta permite conferir informações sobre estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal.

Neste painel, a Unipampa preenche cinco requisitos, de oito requeridos, quais sejam: a indicação de unidade de gestão de integridade, a instituição de unidade de comissão de ética, a definição de fluxo interno para tratamento de denúncias, a designação de área responsável pela condução de processos disciplinares e a aprovação do Plano de Integridade. Portanto, percebe-se que a referida Universidade ainda não possui a definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo, a definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses e o levantamento de riscos para a integridade.

O Plano de Integridade da Unipampa foi pautado nas orientações e na Portaria nº 57/2019/CGU, associado aos princípios institucionais constantes no Regimento, Estatuto e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), visando à instituição do Programa de Integridade para fortalecer o comprometimento da alta administração e dos demais servidores no sentido de prevenir, detectar e remediar quaisquer ocorrências de quebra de integridade (UNIPAMPA, 2019).

Foi informado pela Universidade que a política de integridade será implementada de forma gradual e contínua, sendo incrementada conforme a cultura da integridade seja absorvida pela comunidade acadêmica, buscando a qualificação do produto entregue à sociedade.

Nesse contexto, o plano representa o empenho para tratar dessa temática com a comunidade a partir do compromisso da alta administração, integrando a Unipampa ao conjunto de instituições que já elaboraram seus respectivos planos focados na construção de um modelo de gestão baseado na ética e no respeito aos preceitos legais, evidenciando o comprometimento com a consolidação e naturalização de boas práticas de governança (UNIPAMPA, 2019).

Sob esse prisma, o plano visa ao fortalecimento das instâncias de integridade através da definição de ações mitigadoras dos riscos associados aos

temas de integridade apontados pela própria instituição. Com base nisso, a Unipampa visa, com esse documento, às ações de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, buscando, com isso, a boa governança.

Além disso, a Instituição informa que o Programa de Integridade tem por objetivo:

assegurar o respeito com as leis e regulamentos aplicáveis à Instituição; fomentar uma cultura de integridade, de transparência e do fiel cumprimento dos preceitos legais; conscientizar a comunidade acadêmica sobre situações que podem expor a universidade a riscos para a integridade; estimular o comportamento íntegro e ético na Unipampa; estruturar um sistema de gestão de integridade com diretrizes e requisitos de comportamento a todos os servidores, principalmente para a alta gestão (UNIPAMPA, 2019, p.11).

Ademais, foram apontados como riscos relevantes a serem observados na Unipampa: o nepotismo; abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; o conflito de interesses; pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público; descumprimento de preceitos legais básicos; solicitação ou recebimento de vantagem indevida; e utilização de recursos públicos em favor de interesses privados.

A estrutura da Gestão de Integridade na Unipampa é formada pelos seguintes setores: Ouvidoria, Comissão de Ética, Auditoria Interna, Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares, Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade.

O Plano de Integridade da Unipampa terá como unidade responsável a Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura, através da constituição do Comitê de Gestão da Integridade e setor específico, conforme estabelecido no § 2º do art. 4º da Portaria nº 57/2019, que realizará todas as ações necessárias para a implementação do Programa.

Cabe ao Comitê de Gestão da Integridade a responsabilidade de articular, coordenar, estruturar, desenvolver, orientar, treinar, monitorar e aperfeiçoar o Plano de Integridade, com o apoio das demais áreas envolvidas. Nesse sentido, o Comitê de Gestão da Integridade terá autonomia de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências.

5. CONCLUSÃO

O Programa de Integridade instituído para aplicação no Poder Executivo Federal possui diretrizes estabelecidas pela Controladoria-Geral da União e tem como intuito a implementação da transparência e de procedimentos imparciais na atuação do setor público. Além disso, visa estabelecer padrões de ética e de conduta a serem seguidos por seus servidores e por aqueles que se relacionem com a instituição, a fim de que o conceito de integridade seja efetivamente aplicado e o interesse público seja predominante.

A ideia da integridade pública é obter a atuação dos órgãos e entidades públicas em conformidade com os princípios e normativos que regem a Administração Pública, a fim de que seja possível o fomento de uma cultura de integridade nas instituições públicas, aumentando a confiança da sociedade no serviço público e, assim, estimulando o desenvolvimento do Estado.

A Controladoria-Geral da União criou o Painel de Integridade Pública, que permite conferir informações sobre a estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal.

Verificou-se através deste painel que a Unipampa preenche cinco requisitos, sendo que o total são oito, quais sejam: a indicação de unidade de gestão de integridade, a instituição de unidade de comissão de ética, a definição de fluxo interno para tratamento de denúncias, a designação de área responsável pela condução de processos disciplinares e a aprovação do Plano de Integridade.

Portanto, para a completa aplicação do seu Programa de Integridade, restam três condições a serem implantadas: a definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo, a definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses e o levantamento de riscos para a integridade.

Assim, foi possível constatar que a Universidade Federal do Pampa possui um Programa de Integridade em fase inicial de implementação e está em desenvolvimento, tendo como estrutura da gestão da integridade os setores da Ouvidoria, Comissão de Ética, Auditoria Interna, Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares, Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 608-620, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**: agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2006.
- ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do Novo Serviço Público. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 45, p. 13-46, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Institui um Estado Democrático. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191, p. 1-32, 5 out. 1988.
- BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996. p. 9-22.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CLEGG, S. **Modern organizations**: organization studies in the postmodern world. Londres: Sage Publications, 1990.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia da Integridade Pública**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Equipe técnica: Beatriz Bernardes Ribeiro, Daniel Aguiar Espínola, Flávio Márcio Castro Guedes, Hamilton Fernando Cota Cruz, Nathalia Andreia Pinheiro Coelho, Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira, Renata Alves de Figueiredo, Renato de Oliveira Capanema.
- CRETILLA JÚNIOR, J. Natureza jurídica dos bens das empresas estatais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, São Paulo, v. 30, n. 173, 1988.
- DENHARDT, R. B. **Theories of Public Organization**. 4. ed. Nova York: Wadsworth Publishing, 2003.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service**: Serving, not Steering. Nova York: M. E. Sharpe, 2003.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FERNANDES, K. M. S. Racionalidade substantiva no Novo Serviço Público: o papel do gestor público cidadão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4., 2016, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais, 2016.
- FREITAS JR., D. B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

- KOHLIS, C. C.; LEAL, M. C. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 188-196, 2015.
- MACHADO, F. M. B. **Ética na gestão pública**: a governança e o compliance como instrumentos de indução do comportamento probo e da prevenção do cometimento de ilícitos. Lisboa: [s. n.], 2019. Atas do I curso sobre Mecanismos de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- NIEUWENBURG, P. The Integrity Paradox. **Public Integrity**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 213-224, 2007.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Towards a Sound Integrity Framework**: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. Paris: [s. n.], 2009.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries**. [s. l.: s. n.], 2000.
- PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- PEREIRA, L. C. B. **Globalização e Competição**: por que alguns países têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.
- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ULMAN, S. Approaches to Public Integrity. **CES Working Papers**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 340-356, 2015.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Plano de Integridade 2019-2020**. [s. l.: s. n.], 2019.
- VERHEZEN, P. The (Ir)relevance of Integrity in Organizations. **Public Integrity**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 133-149, 2008.
- VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM): A VISÃO DOS SERVIDORES COM DEFICIÊNCIA

Giseli Rodrigues Wagner¹
Márcia Zampieri Grobmann²

1. INTRODUÇÃO

Acessibilidade é um direito do cidadão assegurado por lei para que as pessoas com deficiência (PcDs) tenham a possibilidade de usufruir de recursos e ações no âmbito social (LAMÔNICA et al., 2008). O termo “Pessoa com Deficiência” tem sido o mais adotado em estudos recentes, devido a esta nomenclatura ter sido estabelecida pela Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência (BRASIL, 2009) e adotada no recente Estatuto Nacional da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015; LORENZO; SILVA, 2017). Carvalho-Freitas et al.

1 Graduada em Educação Física Bacharelado pela Universidade Federal de Santa Maria (2009) e Mestre em Gestão de Organizações Públicas, também pela UFSM (2019). Atualmente é auxiliar administrativo da Universidade Federal de Santa Maria e graduanda no Curso de Administração na mesma instituição.

2 Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (1994), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria (1999) e doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004), na linha de pesquisa de Gestão de Negócios. Atualmente é Professora Associada IV da Universidade Federal de Santa Maria.

(2017) trazem que a terminologia “Pessoa com Deficiência” abrange discussões políticas e críticas da sociedade, é utilizada nas legislações nacionais e internacionais, e ganha força pelas políticas públicas e pelo uso das próprias pessoas com deficiência.

Pessoas que possuem algum tipo de limitação necessitam de adaptações para que possam realizar suas atividades diárias de lazer, saúde, educação e trabalho. França e Pagliuca (2008) entendem que a deficiência acarreta restrição da independência, assim as pessoas com deficiência desenvolvem um movimento com vistas a assegurar acessibilidade aos bens e serviços ofertados à sociedade plural como forma de garantir sua autonomia e cidadania.

Quando se trata do trabalhador com deficiência, além das atenções básicas que as organizações desenvolvem para satisfazer as necessidades de seus colaboradores, devem ser adaptadas medidas que possibilitem o pleno desenvolvimento laboral do trabalhador. Essas medidas podem ser designadas como ações de acessibilidade. Hoffmann, Traverso e Zanini (2014, p. 1) apontam que “as medidas de inclusão como ações afirmativas fazem parte da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, capaz de dignificar, quem antes era excluído, por meio da inserção no ambiente de trabalho”.

Atualmente, há leis que garantem vagas aos trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho, inclusive no serviço público, como as Leis nº 8.213/91 e nº 8.112/90, entre outras. Nesse sentido, há uma homogeneidade no discurso de autores que dissertam sobre este tema, afirmando que a inclusão no trabalho das pessoas com deficiência deve ir além da garantia da vaga, sendo uma colaboração conjunta dos colegas, gestores e dos próprios trabalhadores com deficiência (CAMPOS; VASCONCELLOS; KRUGLIANSKAS, 2013; FREITAS et al., 2017; MACCALI et al., 2015; PEREIRA; BIZELLI; LEITE, 2017; TOLDRÁ, 2009). Com isso, percebe-se necessário que as organizações disponham de condições dignas para receber e manter seus trabalhadores, principalmente aqueles que carecem de um ambiente adaptado, considerando a diferença da inclusão com a simples inserção na instituição (CAMPOS; VASCONCELLOS; KRUGLIANSKAS, 2013).

Muitas organizações, através de uma política de gestão da diversidade, buscam em seu discurso garantir que a inclusão não esteja condicionada

apenas ao cumprimento da lei. Todavia, Marques, Moreira e Lima (2017) trazem relatos de trabalhadores com deficiência que se depararam com diversas barreiras ao ingressar no setor ao qual foram designados, frequentemente passando por situações constrangedoras com chefes e colegas, necessitando solicitar transferência de setor. Com o intuito de modificar esta realidade, estudos indicaram que existe a necessidade do desenvolvimento de programas educacionais com funcionários e gestores com o objetivo de modificar suas concepções acerca do trabalho das pessoas com deficiência, garantir a justiça social e evitar a segregação (MACCALI et al., 2015; PEREIRA; BIZELLI; LEITE, 2017).

Perceber os motivos que conduzem à permanência dos trabalhadores que apresentam alguma limitação permite aos gestores que disponibilizem ações, visando o potencial e as capacidades de seus colaboradores (LORENZO; SILVA, 2017), bem como promover discussões acerca da preparação das organizações para receber esses profissionais e desenvolver uma política de gestão abrangente, respeitando a diversidade. A efetiva inclusão das PcDs no mercado de trabalho depende também das condições estruturais, funcionais, organizacionais e sociais que compõem o ambiente no qual o indivíduo irá integrar-se (MACALLI et al., 2015). Assim, as ações de acessibilidade devem promover não só a ocupação da vaga, mas também a inclusão e permanência satisfatória dos trabalhadores com deficiência no ambiente organizacional.

Sendo uma instituição pública de ensino, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) seleciona seus servidores através de concurso público, e sua estrutura administrativa conta com setores específicos para formular ações que visam melhorar a qualidade de vida dos servidores no seu labor diário, inclusive com ações de acessibilidade voltadas aos servidores com deficiência. Para estes, a reserva de vagas, amparada na Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990), é o principal recurso válido para ingresso no trabalho do setor público. Mesmo que a Instituição promova o ingresso de PcDs no seu âmbito laboral, é importante proporcionar condições para que estas pessoas possam desenvolver suas potencialidades, em um ambiente inclusivo e acessível, com ações que incitem a permanência e o desenvolvimento de suas carreiras.

Frente a este cenário, o objetivo deste estudo foi compreender como os servidores com deficiência percebem a acessibilidade na Universidade

Federal de Santa Maria. O foco de análise recaiu sobre cinco categorias: Ingresso, Permanência, Relacionamento, Estrutura e Melhoria.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão acerca da inclusão de pessoas com deficiência na sociedade contemporânea é um tema amplo e de reconhecida importância. A construção histórica do significado, das interpretações e dos questionamentos sobre o conceito de inclusão, diante de sua complexidade, consolida um movimento que prevê a participação de segmentos populacionais diversos, na garantia da ocupação de diferentes locais pelo emprego do adjetivo, que, juntamente com a pressão de organismos e acordo internacionais, tem contribuído significativamente para o processo de inclusão (PEREIRA; BIZELLI; LEITE, 2017). Camargo, Goulart Júnior e Leite (2017) trazem o entendimento de inclusão social como a possibilidade da pessoa com deficiência, e dos demais cidadãos, vivenciar uma efetiva participação na vida social, econômica, cultural e política dos contextos de sua inserção, tendo respeitados os seus direitos, independentemente de sua classe social, raça, religião, sexo etc. É um processo interativo, bidirecional, em que se realizam intervenções junto ao indivíduo, a título de qualificá-lo, e junto ao contexto social para torná-lo acessível, proporcionando a participação de todos.

Tratando-se de um processo bastante lento e complexo, a inclusão demanda transformações, tanto pelas pessoas com deficiência quanto pelo meio social no qual ela está inserida. Quando se trata do mercado de trabalho, a inclusão efetiva das pessoas com deficiência depende tanto de preparo profissional quanto das condições estruturais, funcionais, organizacionais e sociais que permeiam o ambiente no qual o indivíduo irá integrar-se, para que sua contratação não seja somente por bondade ou em face da obrigatoriedade legal (MACCALI, 2015). Incluir não é apenas estar fisicamente presente, ou compartilhar do mesmo local de uma pessoa com deficiência ou tolerar a presença dessas pessoas no local de trabalho. A inclusão não permite que somente a PcD se esforce para ingressar na sociedade, mas que as demais pessoas auxiliem para que esse processo aconteça. Implica na adequação da estrutura organizacional às

pessoas, suas respectivas características e as competências (FERNANDES; MOURA; RIBEIRO, 2011).

Estudos mais recentes na área de políticas públicas trazem a inclusão como a promoção de condições de acesso e permanência em igualdade de condições, especialmente sob o prisma de promoção da acessibilidade. Quando a sociedade se mobiliza para subsidiar a participação de todas as pessoas em condição de igualdade nos espaços sociais, independentemente de suas características individuais, se constrói um movimento de inclusão social. Assim, quando se criam condições de mobilidade nos espaços urbanos, perpetuando questões referentes à comunicação, conforto, segurança e autonomia das pessoas em geral, se promove a inclusão para todos os indivíduos, não apenas para as pessoas com deficiência. Nesta perspectiva, surge o conceito de acessibilidade, buscando abranger diferentes exigências para contemplar o conjunto das relações sociais, indo além dos espaços construídos, dos transportes e das comunicações (ALMEIDA; FERREIRA, 2018).

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, a acessibilidade revela-se como um direito de todas as pessoas a utilizarem os espaços, seguindo o direito universal de ir e vir pertencente a todo cidadão. Para a pessoa com deficiência, a acessibilidade garante o exercício da cidadania e possibilita uma maior autonomia, conforme exposto no Art. 53, da Lei 13.146/2015:

Art. 53. A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social (BRASIL, 2015).

A acessibilidade faz parte do conceito de cidadania, no qual os indivíduos têm direitos assegurados por lei que devem ser respeitados. Porém, diversas vezes esses direitos são violados ao se depararem com barreiras arquitetônicas e sociais. Ainda na Lei 13.146/2015, barreiras podem ser quaisquer ações ou obstáculos que comprometam o direito à acessibilidade, e podem ser classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias; (BRASIL, 2015).

Sasaki (2010) evidencia que a acessibilidade perpassa o acesso físico, pedagógico, comunicacional, entre outras formas de oportunizar a interação entre os sujeitos, apresentando a acessibilidade em 6 dimensões: 1) arquitetônica: sobre a eliminação de barreiras ambientais físicas nos espaços urbanos, nos edifícios e no transporte coletivo; 2) comunicacional: trata de possibilitar a comunicação nos seus diversos suportes; 3) metodológica: visa a flexibilização dos métodos e técnicas de estudo, trabalho e produção; 4) instrumental: aborda a flexibilização no uso de

instrumentos e ferramentas de estudo, trabalho e lazer; 5) programática: promove a eliminação de políticas públicas, normas e regulamentos que possam criar barreiras à inclusão e 6) atitudinal: exige a eliminação de preconceitos, estigmas e estereótipos socialmente instituídos.

Como se percebe, a discussão sobre acessibilidade vai além das barreiras arquitetônicas. Siluk e Paulo (2014) entendem que a comunicação é fundamental a todos que frequentam o mesmo espaço, pois acessibilidade não se detém apenas na instalação de elevadores ou na construção de rampas de acesso em um prédio, também se faz necessária a adequação dos meios de comunicação, minimizando as barreiras e possibilitando às PcDs a utilização de qualquer espaço conforme sua necessidade. Castro e Almeida (2014) assinalam que as pessoas com deficiência comumente se deparam no seu cotidiano com barreiras atitudinais, provenientes das atitudes das pessoas, diante da deficiência, como consequência da falta de informação e do preconceito, o que acaba resultando em discriminação, ainda mais preconceito e exclusão.

Com o uso crescente de tecnologias e a busca de novas formas de produção, as relações de trabalho estão sofrendo profundas modificações. A busca do trabalho em equipe, da criatividade, da intuição e da autonomia nas tomadas de decisões acentua a interdependência no trabalho e a valorização da coletividade (CAMARGO; GOULART JÚNIOR LEITE, 2017). No entanto, o preconceito e a falta de conhecimento são fatores que dificultam e por vezes impedem as organizações de caminhar a favor de um ambiente mais humanizado e democrático, sendo também o mercado de trabalho um ambiente que ainda apresenta barreiras para acessibilidade e inclusão das PcDs. Assim, a inexistência de conhecimento sobre a capacidade de trabalho, a falta de comprometimento da alta administração, as dificuldades de acessibilidade arquitetônica e de adequação das condições de trabalho e o preconceito tornam-se barreiras para a inclusão destas pessoas (FERNANDES; MOURA; RIBEIRO, 2011).

Hammes e Nuernberg (2015) apontam alguns fatores que dificultam a efetiva inclusão das pessoas com deficiência nas organizações laborais. Primeiramente, apresenta-se a baixa qualificação das PcDs decorrente do histórico processo de segregação, que esbarra diante de uma série de exigências que as empresas impõem para a ocupação dos cargos. Na sequência,

tem-se a falta de acessibilidade nos transportes, edificações e espaços coletivos, os quais se tornam obstáculos por vezes intransponíveis. E, por fim, há as barreiras culturais, que estão em transformação, mas ainda apresentam um desconhecimento do potencial das pessoas com deficiência, gerando preconceito. No entanto, estes estigmas podem ser rompidos com estratégias que adequem as organizações e tenham como fundamento a inibição de práticas discriminatórias, criando condições para que se perceba a presença dos profissionais com deficiência com desejo e apreço, em detrimento daquelas que posicionam em seu cerne a simples busca pelo manto legal.

Logo, acessibilidade não implica somente no cumprimento de leis, na sugestão de políticas e na abertura de espaços para reflexão, mas num conjunto de ajustes, determinações e de atitudes por parte dos gestores, para atender à realidade da PcD, na busca de promoção da inclusão e da efetivação dos seus direitos sociais (ARAÚJO, 2015).

Além do exposto, Almeida, Coimbra e Carvalho-Freitas (2007) perceberam que, referente à percepção que possuem sobre a importância do trabalho, a maioria das PcDs tende a concordar totalmente que será mais respeitada pela sociedade se possuir um emprego, e que ao trabalhar poderá crescer como pessoa e contribuir para com a sociedade. Dessa forma, o trabalho se configura como uma forma de obtenção de reconhecimento social, recompensa econômica e manutenção da sobrevivência por parte da pessoa com deficiência.

Nessa perspectiva, há um sentimento de realização e competência para a PcD que é reconhecida pelos colegas de trabalho e pelas outras pessoas como um trabalhador, pois este indivíduo se reconhece como pertencente a um grupo de pessoas privilegiadas, que podem ter uma vida “normal”, ou seja, a vida que uma pessoa sem deficiência teria. A convivência com colegas de trabalho e com clientes também permite que as PcDs saiam do isolamento social e façam parte de novos grupos que não apenas a família, a escola e o bairro. Essa inserção em outras redes de contato social amplia o sentimento de integração à sociedade. Fatores como conhecer mais pessoas, deslocar-se para o emprego sozinho, ter um horário de trabalho, ter um trabalho a fazer, entre outros, modificam a realidade dessas pessoas, que passam a não ter mais seus espaços delimitados. Assim, percebe-se que os múltiplos sentidos atribuídos ao trabalho são oriundos de experiências e

vivências propiciadas pelo encontro desses sujeitos com a realidade laboral (LIMA et al., 2013).

Fernandes, Moura e Ribeiro (2011) trazem que o crescimento da presença de pessoas com deficiência nas ruas e nos espaços públicos é perceptível. Buscando meios para alcançar sua autonomia, as PcDs têm o labor como um importante aliado a este objetivo, procurando estar cada vez mais inseridas no mercado de trabalho. Nôga (2012) afirma que atualmente a pessoa com deficiência exige sua participação notadamente no âmbito do trabalho formal que lhe garanta a dignidade e, mesmo que o número de PcDs empregadas esteja aumentando, grande parte da população com deficiência não se encontra formalmente ocupada. O desenvolvimento de uma cultura de inclusão na sociedade e nas organizações sinaliza para um cenário de pouca e lenta evolução, ou seja, ainda são muitas as pessoas com deficiência que, no Brasil, se encontram excluídas do mercado de trabalho, assim como também de outras esferas sociais (CAMARGO; GOULART JÚNIOR; LEITE, 2017).

Para promover a inserção destes indivíduos no mundo do trabalho, a legislação brasileira estabelece uma reserva legal de cargos. Para o setor privado, tem-se a Lei 8.213/91, conhecida como Lei das Cotas, que em seu artigo 93 determina que a empresa privada com 100 ou mais empregados preencha de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou com pessoas com deficiência, habilitadas, na seguinte proporção: de 100 a 200 empregados, 2%; de 201 a 500, 3%; de 501 a 1.000, 4%, e de 1.001 em diante, 5% (BEZERRA; VIEIRA, 2012). A reserva de vagas também existe para a obtenção de emprego na esfera pública. Através de concursos públicos, há previsão constitucional para tal, reservando um percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definindo os critérios de sua admissão, regulamentada pela Lei 8.112/90, a qual dispõe sobre a reserva até 20% das vagas em concursos públicos para pessoas que apresentam algum tipo de deficiência (OLIVEIRA, 2010).

Camargo, Goulart Júnior e Leite (2017), analisando a legislação brasileira, constataram um investimento em ações que promovem a empregabilidade das pessoas com deficiência, assegurando o seu acesso ao contexto laboral, nos âmbitos público e privado. Para os autores, a reserva de vagas para esse segmento em ambos os setores é um tema complexo e que tem gerado amplas discussões, com argumentações tanto favoráveis quanto

desfavoráveis. De um lado há discussões que demonstram o quanto seria positivo proporcionar o convívio das PcDs em todas as esferas sociais para que o preconceito sociocultural diminuísse. De outro, há o argumento de que as cotas poderiam trazer ainda mais preconceito por serem uma imposição legal, principalmente no ambiente de trabalho, por se tratar de uma medida privilegiável, garantindo assim uma parcela de vagas para o público mencionado. Para Fernandes, Moura e Ribeiro (2011), não há um modelo para incluir a PcD no mercado de trabalho, o ponto principal é não se restringir a ações pontuais de correção para adaptação do processo de recrutamento e seleção. É necessário que haja uma concepção das políticas organizacionais com vistas à construção de uma organização mais diversificada e, conseqüentemente, inclusiva.

Dentre as inúmeras dificuldades encontradas para o cumprimento das leis, refletindo na (não) inclusão das PcDs no trabalho, Maia e Carvalho-Freitas (2015) exemplificam algumas, tais como: barreiras arquitetônicas, desconhecimento em relação ao que é a deficiência, resistências por parte de chefias e gerentes, atitude protecionista da família, baixa escolaridade e qualificação profissional, falta de flexibilização em relação ao perfil exigido, falta de recursos das instituições para qualificação profissional e receio em renunciar ao Benefício de Prestação Continuada. Assim, muitas empresas argumentam que gostariam de contratar pessoas com deficiência, no entanto não encontram candidatas que atendam as vagas. Hammes e Nuernberg (2015) afirmam que a efetiva inclusão das PcDs no mercado de trabalho esbarra em três principais fatores: a) baixo nível de qualificação deste público, em decorrência do processo histórico de segregação, o que ocasiona a contratação dos PcDs para cargos de nível mais básico; b) falta de acessibilidade nos transportes, edificações e espaços coletivos, que se tornam obstáculos por vezes intransponíveis e c) barreiras culturais, como o desconhecimento do potencial das pessoas com deficiência e o preconceito que ainda é um forte impeditivo da inclusão efetiva.

3. MÉTODO

Para entender como se desenvolvem as ações de acessibilidade, inclusão e permanência na UFSM, foram contatados os servidores com deficiência da Instituição. De acordo com informação disponibilizada pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFSM (PROGEP), no início de 2019 a Instituição contava com um total de 39 servidores com deficiência, sendo 23 com deficiência física, 13 com deficiência visual e 3 com deficiência auditiva. Procurou-se estabelecer contato com todos os servidores com deficiência indicados pela PROGEP. Ao final, a amostra contou com 26 servidores com deficiência respondentes, sendo 1 servidor com deficiência auditiva, 11 com deficiência visual e 14 com deficiência física. As características dos servidores com deficiência da UFSM participantes deste estudo podem ser visualizadas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Características da amostra – servidores com deficiência

(continua)

Nome	Sexo	Idade	Deficiência	Especificidade
S1	Masculino	34	Deficiência Física	Monoparesia de membro inferior direito
S2	Masculino	42	Deficiência Visual	Cegueira
S3	Feminino	56	Deficiência Física	Cadeirante
S4	Masculino	28	Deficiência Física	Locomoção moderada
S5	Masculino	24	Deficiência Visual	Visão monocular
S6	Feminino	32	Deficiência Auditiva	Baixa audição
S7	Masculino	38	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S8	Feminino	61	Deficiência Visual	Baixa visão
S9	Feminino	33	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S10	Masculino	39	Deficiência Física	Deficiência braço direito
S11	Masculino	52	Deficiência Física	Cadeirante
S12	Feminino	39	Deficiência Visual	Visão monocular
S13	Feminino	50	Deficiência Visual	Visão monocular
S14	Masculino	39	Deficiência Física	Encurtamento dos membros
S15	Feminino	38	Deficiência Visual	Baixa visão

(conclusão)

Nome	Sexo	Idade	Deficiência	Especificidade
S16	Masculino	40	Deficiência Visual	Visão monocular
S17	Feminino	42	Deficiência Visual	Cegueira
S18	Feminino	53	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S19	Masculino	52	Deficiência Física	Cadeirante
S20	Masculino	28	Deficiência Visual	Baixa visão
S21	Feminino	60	Deficiência Física	Amputação da mão direita
S22	Feminino	39	Deficiência Visual	Visão monocular
S23	Feminino	38	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S24	Masculino	29	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S25	Feminino	50	Deficiência Física	Dificuldade de locomoção
S26	Masculino	35	Deficiência Visual	Baixa visão

Fonte: elaborado pelas autoras (2019).

Para compreender como os servidores com deficiência percebem a acessibilidade na UFSM, por meio de entrevistas estruturadas, foram coletadas informações sobre o ingresso destes servidores, se foram encontradas barreiras e se foram necessárias adaptações no local de trabalho, e sobre a permanência, questionando acerca das peculiaridades na rotina laboral. Os servidores também foram questionados sobre seu relacionamento com as chefias e colegas de trabalho, bem como sobre a estrutura da UFSM, seus recursos humanos e materiais e seus órgãos de apoio. Ainda, foram solicitadas sugestões de ações que possam promover uma maior acessibilidade na Instituição. Dessa forma, a pesquisa trabalhou com cinco categorias de análise: Ingresso, Permanência, Relacionamento, Estrutura e Melhoria.

O procedimento de coleta de dados ocorreu após prévio contato por e-mail e agendamento da entrega do protocolo de entrevista. Foram necessárias adaptações na forma coleta, de acordo com a deficiência do servidor, assim, algumas respostas foram em forma de áudios e outras em forma escrita. As coletas foram realizadas do dia 12 de abril ao dia 23 de maio de 2018. Todos os entrevistados receberam e assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Os resultados foram analisados por meio da Análise de Conteúdo Quantitativa Conceitual, na qual as categorias de análise são definidas *a priori* (BARDIN, 2011).

4. RESULTADOS

Os resultados são apresentados na sequência das seguintes categorias: processo de inclusão ao ingressarem na UFSM (Ingresso), necessidades de adaptação (Permanência), relacionamentos com chefias e colegas de trabalho (Relacionamentos), estrutura da UFSM (Estrutura) e sugestões de melhoria (Melhorias).

A primeira questão a ser apresentada aos servidores com deficiência foi relacionada ao seu processo de inclusão e se havia sido encontrada alguma barreira que possa ter dificultado este processo. A maioria dos respondentes não encontrou barreiras, no entanto, houveram alguns relatos de barreiras urbanísticas, arquitetônicas e atitudinais. Para as urbanísticas, foram citadas as distâncias internas no campus sede da UFSM e as calçadas por onde o servidor transitava. Das barreiras arquitetônicas, os principais problemas encontrados foram em relação a acessibilidade dos prédios e banheiros, além de um relato referente ao posicionamento da mesa de trabalho de um dos servidores, que dificultava a visualização dos colegas e das rotinas do setor. As barreiras atitudinais foram as mais citadas, com relatos de preconceito por parte das chefias e colegas de trabalho, na maioria das vezes implícito, sendo demonstrado através de atitudes como desconfiança das capacidades do servidor com deficiência, indiferença e medo de questionar sobre as necessidades dos servidores, como podemos perceber nos fragmentos abaixo:

“Tive que demonstrar aos colegas e chefia que poderia desenvolver as tarefas de forma diferente, mas com a mesma responsabilidade e eficiência dos outros servidores”. (S17)

“Eu quando entrei eu senti pouca ajuda das chefias, as coordenadoras da época, não vou citar nomes, mas elas eram bem indiferentes.

[...] claro, ninguém ia falar na minha cara ou fazer cara feia, mas a gente sente quando é meio 'escanteado', deixado de lado". (S10)

"[...] qualquer deficiência física parece ser um 'tabu'. [...] Parece que existe um receio de perguntar sobre uma deficiência, como se isso fosse ofensivo. Por isso, muitos preferem não ver, não compartilhar trabalho ou experiências". (S1)

Ainda, foi relatado, por uma das servidoras com deficiência, que, quando ingressou na UFSM em 1993, houve dificuldades relacionadas ao seu local de lotação, tendo que fazer adequações na equipe para receber esta servidora. Este fato não agradou os colegas e a chefia, que utilizou da expressão: *"ah, deixa ela ali, afinal de contas ela é aleijada"*. Este fato causou um constrangimento para a servidora, que afirmou ser *"[...] muito desgastante no início tu ouvir isso, e tu não sabe lidar com isso"* (S3).

Muitas destas atitudes puderam contribuir para que os servidores demorassem a se sentir incluídos no setor, como podemos perceber nos fragmentos abaixo:

"O processo de aceitação e conscientização foi lento, consequentemente, demorei para me sentir incluída de fato no meu setor". (S17)

"Senti dificuldade de inclusão, de tá inserido numa equipe, não tive muita aceitação parece". (S10)

Podemos perceber que, apesar da maioria dos servidores ter tido um processo de inclusão positivo, não encontrando maiores dificuldades, também foram encontradas barreiras que puderam dificultar esse processo, com muitas atitudes questionáveis originadas dos colegas de trabalho e das chefias.

Além disso, o processo de inclusão também pode ser influenciado pela necessidade de adaptação do local ou instrumentos de trabalho. Nesse sentido, foi apresentada a segunda pergunta, que tratava das adaptações ou auxílios requeridos pelos servidores com deficiência, quando ingressaram na UFSM. A maior parte dos entrevistados não necessitou de auxílios, tendo pleno acesso às atividades laborais. Para os que solicitaram

adaptações, apenas um servidor comentou que teve sua solicitação referente ao aumento do tamanho da tela de um monitor atendida *a priori*, mas, quando trocou de setor, não foi contemplado com a adaptação. Para os demais, a UFSM sempre atendeu as necessidades, como pode ser observado nas seguintes falas:

“[...] fui atendida imediatamente. [...] Sempre que necessitei, a instituição me disponibilizou cursos dentro e fora da cidade para meu desenvolvimento”. (S17)

“Em geral, sou atendida a contento desde o início”. (S9)

“[...] No começo eu senti uma certa resistência, [...] hoje eu sou uma pessoa super apoiada aqui, [...] a gente tá sendo apoiado pela Universidade”. (S2)

“[...] Eles me conseguiram tudo perfeitamente, em pouco tempo”. (S10)

Os auxílios requeridos pelos servidores com deficiência abrangeram diversas dimensões da acessibilidade, dentre elas a arquitetônica, com solicitações de transporte adaptado, rampas de acesso, adaptações de banheiros e até a troca de locais de lotação, devido ao prédio não ter a acessibilidade necessária. As alterações instrumentais se deram através de computadores, monitores maiores, *mouses* sem fio, cadeiras com características específicas, como o apoio para os braços, e um telefone adaptado para deficiência auditiva. Para os recursos comunicacionais, foram instalados *softwares* com leitor de tela para o computador, além da adequação de documentos em formato compatível com estes *softwares*, permitindo seu acesso pelos usuários. Ainda, foram disponibilizados pela Instituição recursos metodológicos, como a oportunidade da realização de cursos de capacitação solicitados por um dos servidores. Também houve relatos da necessidade de adaptação atitudinal dos próprios servidores, que ingressaram com medo de ambientes e situações novas, inclusive com receio da aceitação do público ao qual eles atendiam, tendo que ser construída uma melhora emocional ao longo do tempo.

Mesmo tendo as necessidades de adaptações atendidas pela UFSM, alguns servidores ainda encontram dificuldades relacionadas a acessibilidade nas atividades diárias no campus ou setor de trabalho, conforme depoimentos encontrados na questão relacionada ao fator permanência. Para os servidores com deficiência, o deslocamento no campus sede da UFSM pode gerar alguns transtornos devido às irregularidades nas calçadas e rampas, fazendo com que a PcD necessite de auxílio de terceiros ou de transporte para seu deslocamento, conforme relato a seguir:

“Quando, eventualmente, preciso ir a outro prédio, necessito de ajuda já que não me sinto segura justamente pelas irregularidades nas calçadas”. (S17)

“Tenho que me deslocar e daqui a pouco tenho que pedir um carro”. (S2)

E mesmo que o servidor tenha autonomia em seu deslocamento, algumas vezes esbarra em dificuldades de acesso, de acordo com S9 e S1:

“O acesso desde a parada até a entrada é muito ruim. Falta parada em local melhor e acesso, calçamento [...]”. (S9)

“[...] também tem a questão de pequenos obstáculos pelo chão, onde posso enroscar o pé, como fios e cabos que atravessam a sala pelo chão”. (S1)

Além destes obstáculos, também foram relatados problemas relacionados ao acesso a bebedouros, escadas, balcões das portarias, lanchonetes e bares sem acessibilidade, bem como a tela dos monitores dos computadores, que são pequenas, e a comum falta de acessibilidade em documentos ou programas específicos da Instituição, como o SIE.

A próxima questão tratou do relacionamento entre o servidor com deficiência e as chefias e colegas de trabalho. A maioria dos respondentes apresenta um bom relacionamento com as pessoas em seu contexto laboral. Apenas dois relatos foram negativos, um de péssimo relacionamento com a chefia, mas que não se pautava na questão da deficiência do servidor, que apresentava um ótimo relacionamento com os colegas de trabalho, e um relato que tratava de alguns prejuízos percebidos pela servidora, expresso a seguir:

“[...] de chefias anteriores e fui prejudicada até em período de férias também, até com chefia atual, de forçar a fazer coisas que eu não tinha possibilidade, assim, por exemplo, de ficar mais, de lançar diárias que é um programa que tu tem que fazer com um tempo mais rápido [...]”. (S8)

Os demais depoimentos referentes as questões de relacionamento foram todos positivos, com destaque para os seguintes:

“[...] agora as minhas duas chefas, a coordenadora e a vice, são maravilhosas, e os colegas de trabalho são todos maravilhosos”. (S10)

“Sou muito valorizada pela chefia imediata, tenho apoio e ajuda para minhas tarefas quando solicito. Tenho apoio dos meus colegas”. (S13)

“O apoio e a compreensão da equipe desde sempre, são os fatores que auxiliam na minha rotina”. (S9)

“[...] tenho apoio quando passo por alguma dificuldade física em função da deficiência – dores, ausência no trabalho, etc”. (S7)

Também foi questionado aos servidores com deficiência se eles já haviam percebido algum tipo de discriminação ou preconceito no local de trabalho. A grande maioria afirmou que não. No entanto, alguns servidores relataram sofrer preconceito logo ao ingressarem no setor de trabalho, em atitudes ou julgamentos equivocados acerca de suas capacidades, como por exemplo:

“Sim, através de comentários que me diminuíram. [...] já me julgaram incapaz para algumas tarefas, pois não conheciam minhas limitações”. (S1)

“Quando as pessoas começam a conviver com outras que tenham alguma deficiência acabam por serem surpreendidas pelas verdadeiras limitações, que antes pareciam bem maiores, e pelas verdadeiras potencialidades, que antes eram minimizadas. [...] o preconceito na verdade é desconhecimento”. (S17)

Em relação a estrutura da UFSM, a maioria dos servidores acredita que os recursos humanos e materiais da Instituição não são suficientes para atender as demandas de acessibilidade. Quanto aos recursos humanos, foram relatadas falta de servidores especializados e capacitados e de intérprete de libras, falta de atenção das pessoas responsáveis, a necessidade de uma maior investigação prévia dos setores de lotação dos servidores com deficiência e a falta de um setor específico para atender as demandas das PcDs:

“Faltam recursos humanos, como intérpretes de libras. Poderia existir um setor que procurasse os PNE’s para solucionar necessidades”. (S26)

“[...] ainda faltam servidores especializados e capacitados”. (S5)

“[...] o pessoal da PROGEP precisa investigar melhor os locais onde os servidores PCD irão ser lotados. Me refiro principalmente a Perícia Médica”. (S23)

Dos recursos materiais, foram citadas a falta de elevadores em alguns prédios, falta de bebedouros adaptados e rampas de acesso, barreiras, desníveis, sujeira, iluminação, demora nas obras e concertos na estrutura física da Universidade e principalmente a falta de recursos financeiros:

“[...] falta verba, faltam recursos financeiros”. (S3)

“[...] sabemos que envolve recursos financeiros e nem sempre depende somente da instituição para que sejam adquiridos”. (S17)

Ao contrário destas opiniões, também foi possível encontrar depoimentos que acreditam que a Instituição possui recursos para atender as demandas ou que desenvolve um bom trabalho mesmo com a escassez de materiais, procurando atender conforme a demanda e especificidade de cada caso:

“Não, de modo algum. Mas com os recursos humanos e materiais que possui, está fazendo um baita trabalho”. (S2)

“[...] acredito que a UFSM esteja buscando a cada dia melhorar/ ampliar para suprir suas necessidades”. (S17)

“Suficiente não dá pra dizer, porque cada caso é diferente, importante é que a medida que surjam as necessidades elas possam ser atendidas”. (S11)

“Acredito que ela está se adequando a cada caso, mas ainda faltam recursos”. (S13)

Ainda sobre a UFSM, foi questionado aos servidores se eles tinham conhecimento sobre algum programa, núcleo ou órgão de apoio na Instituição que fosse específico para os servidores com deficiência. A maioria respondeu que sim e citou o Núcleo de Acessibilidade. Além do Núcleo, apareceu uma vez nas respostas a CAED e a Comissão de Acessibilidade. Também foram citados um Núcleo de Acompanhamento para novos servidores com deficiência e uma Comissão de Ingresso específica para PcDs. Ainda, tiveram relatos de serviços usufruídos pelos servidores, como atendimento especializado de Terapeutas Ocupacionais e a possibilidade da PcD receber o almoço do Restaurante Universitário no seu local de trabalho, conforme o exposto a seguir:

“Existe um núcleo de acompanhamento dos novos servidores, portadores de deficiência, com o fito de auxiliá-los e adaptá-los ao trabalho”. (S1)

“Existe a Comissão de Ingresso, específica para pessoas com deficiência, na PROGEP, em parceria com a PROGEP e o Núcleo de Acessibilidade”. (S2)

“[...] tem o núcleo de acessibilidade dentro da Universidade, eu não conheço, não fui até lá, mas sei que ele existe. Tanto que uma das melhorias foi essa da acessibilidade ao restaurante universitário, a oportunidade que o servidor tem de receber o almoço sem precisar se deslocar até lá”. (S3)

“Participo de atendimento de alunas da T.O há 3 meses”. (S9)

A última questão solicitou sugestões de ações que poderiam ser adotadas pela UFSM para melhorar a qualidade de vida do servidor com deficiência. Foram encontradas respostas em todas as dimensões de acessibilidade, principalmente na arquitetônica, com a melhora na estrutura dos prédios e dos caminhos na Universidade, com rampas, elevadores, calçamentos, localização das paradas dos ônibus, e na metodológica, com sugestões para realização de cursos de treinamento e capacitação das chefias e colegas dos servidores com deficiência e a inclusão no esporte. Também foi enfatizada a necessidade de acompanhamento periódico destes servidores, ao longo de sua trajetória laboral, com apoio psicológico, criação de fóruns de discussão acerca da temática das PcDs, grupos de bate-papo, entre outros, como relatos que seguem:

“[...] deveria ter um setor específico mais, pra tratar o lado emocional do servidor com deficiência, dar maior apoio, né?” (S3)

“[...] eles procurar a gente, interagir com as pessoas, ir perguntar pras pessoas qual era as dificuldades as quais se encontravam, ir periodicamente, né?! Por exemplo, a cada seis meses ir ver que atividades estão fazendo, se tá adequado”. (S8)

“[...] ter um núcleo de apoio as pessoas com deficiência, se existe eu não sei, nunca ouvi falar”. (S10)

“Acompanhamento dos TAEs com deficiência, até mesmo grupos de bate-papo (estudo) com os mesmos”. (S13)

Além destas, também foram sugeridos investimentos em inovação nas tecnologias assistivas, permitindo uma melhor comunicação de todos, bem como a disponibilização de instrumentos e materiais específicos, de acordo com a demanda instrumental das PcDs. Na dimensão programática, é ressaltada a necessidade do cumprimento das políticas públicas, bem como o destaque para o relato de S2, a seguir:

“[...] é a adoção da CIF, classificação internacional da funcionalidade, incapacidade e saúde, de modo que apenas pessoas com deficiência reais e que de fato precisam de adaptações, né?” (S2)

O servidor sugere que ao invés de ser utilizada a Classificação Internacional de Doenças (CID), principalmente para o ingresso do servidor com deficiência na Instituição, seja adotada uma nova abordagem, a Classificação Internacional da Funcionalidade (CIF), percebendo os deficientes não mais como pessoas “doentes”, mas funcionais, estabelecendo uma concepção mais justa das PcDs. Por fim, visou-se a mudança atitudinal dos envolvidos nas relações cotidianas com as PcDs, foram sugeridas ações de sensibilização, que possam demonstrar a importância de um tratamento igualitário e oportunizar o acesso as tarefas laborais, como o observado nas seguintes respostas:

“As ações de sensibilização são sempre bem-vindas. A partir da eliminação das barreiras atitudinais, podemos transpor todas as outras”. (S17)

“Treinamento de servidores para entenderem qual as especificidades do colega com deficiência, sem medo de conversar ou taxa-lo de incapaz sem ao menos conhece-lo”. (S1)

“A melhor maneira é tratar com igualdade, apenas dar oportunidade de acesso que a capacidade para desempenhar a função é igual a todos”. (S11)

Ao analisar as respostas dos servidores com deficiência da UFSM, verificou-se que a maioria teve um ingresso satisfatório na Instituição, não encontrando muitas barreiras que dificultaram o processo de inclusão. Quando foram identificadas adaptações necessárias, a UFSM atendeu as solicitações, contribuindo no acesso às atividades laborais para estes servidores. No entanto, foram relatadas barreiras arquitetônicas, comunicacionais e instrumentais que ainda dificultam a acessibilidade no campus. Também houve alguns relatos de desconfiança e preconceito, ainda que o relacionamento com as chefias e colegas de trabalho tenha se mostrado majoritariamente positivo. Sobre a UFSM, grande parte dos servidores considera que não são disponibilizados recursos humanos e materiais suficientes para as demandas relacionadas a acessibilidade e cita, em sua maioria, o Núcleo de Acessibilidade como órgão com atividades voltadas aos servidores com deficiência. Ainda, os servidores

sugeriram ações em todas as dimensões da acessibilidade, com alterações arquitetônicas nos prédios e caminhos no campus, ações de sensibilização entre as chefias e colegas, cursos de qualificação nas temáticas das deficiências, disponibilização de instrumentos e materiais acessíveis, além de observar a necessidade de cumprimento das leis relacionadas a acessibilidade, entre outros.

A partir desta pesquisa, foi possível compreender melhor a opinião dos servidores com deficiência da UFSM, referentes as questões de ingresso, permanência, relacionamento com as chefias e colegas, estrutura da Universidade, suas satisfações e demandas que ainda persistem. O quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese do que foi exposto acima, suas categorias, número de respondentes e destaques dos relatos.

Quadro 2 – Síntese das questões e respostas dos servidores com deficiência da UFSM

(continua)

Categoria	Questão	Respostas	N	Síntese
Ingresso	Ao ingressar na UFSM, você encontrou algum tipo de barreira que possa ter dificultado seu processo de inclusão? Se sim, poderia relatar?	Sim	8	- Foram encontradas barreiras arquitetônicas e atitudinais.
		Não	16	
		Sem resposta	2	
	Ao ingressar na UFSM, você necessitou de alguma adaptação ou auxílio para possibilitar seu pleno acesso as atividades laborais? Se sim, poderia relatar? A UFSM atendeu sua necessidade?	Sim	10	- Foram relatadas necessidades de adaptações arquitetônicas, instrumentais, comunicacionais, metodológicas e atitudinais.
Não	15			
Sem resposta	1			
Permanência	Você encontrou ou encontra alguma dificuldade, relacionada a acessibilidade, durante suas atividades diárias no campus e em seu local de trabalho? Se sim, poderia relatar?	Sim	11	- Foram citadas barreiras arquitetônicas, comunicacionais e instrumentais.
		Não	13	
		Sem resposta	2	

(conclusão)

Categoria	Questão	Respostas	N	Síntese	
Relacionamento	Como é seu relacionamento com a chefia imediata? E com seus colegas de trabalho?	Positivo	17	- Os relatos se concentraram na dimensão atitudinal: positivos (apoio, compreensão, valorização) ou negativos (desconfiança, preconceito).	
		Negativo	2		
		Sem resposta	7		
	Você, alguma vez, já percebeu algum tipo de discriminação ou preconceito?	Sim	4		
		Não	15		
		Sem resposta	7		
Estrutura	Você considera que a UFSM dispõe de recursos humanos e materiais suficientes para atender necessidades que possam eventualmente surgir relacionadas a acessibilidade? Se não, poderia relatar o que considera faltante?	Sim	10	- Negativos: faltam recursos humanos (profissionais especializados e eficientes), materiais (arquitetônicos e instrumentais) e recursos financeiros. - Positivos: UFSM é eficiente nos atendimentos, de acordo com a demanda.	
		Não	13		
		Sem resposta	3		
	Você conhece algum programa, núcleo ou órgão de apoio na UFSM, que tenha suas atividades voltadas especificamente para o servidor com deficiência? Qual?	Sim	13		- Núcleo de Acessibilidade, CAED, Comissão de Acessibilidade, Núcleo de acompanhamento de novos servidores com deficiência, Comissão de Ingresso e Serviços específicos.
		Não	10		
		Sem resposta	3		
Melhorias	Você teria alguma sugestão de ação de inclusão e acessibilidade que poderia ser adotada pela UFSM para melhorar a qualidade de vida do servidor com deficiência?	Sim	15	- Foram recebidas sugestões em todas as dimensões da acessibilidade: arquitetônica, atitudinal, comunicacional, instrumental, metodológica e programática.	
		Não	8		
		Sem resposta	3		

Fonte: elaborado pelas autoras (2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, na opinião da maioria dos servidores com deficiência da UFSM, o ingresso na Instituição aconteceu de forma inclusiva, sem barreiras de acessibilidade, apesar de alguns relatos de barreiras arquitetônicas e

atitudinais. Alguns setores também tiveram que passar por adequações para receber os servidores com deficiência, foram adaptações arquitetônicas, instrumentais, comunicacionais, metodológicas e atitudinais e a UFSM contribuiu para as adaptações, quando solicitadas. Ainda assim, foram relatadas algumas dificuldades na acessibilidade diária no Campus, com barreiras arquitetônicas, comunicacionais e instrumentais, influenciando na permanência dos servidores nas atividades laborais. O relacionamento das PcDs com as chefias e colegas de trabalho, na maioria dos relatos, se mostrou positivo, com apoio, compreensão e valorização, mas também houve relatos negativos (desconfiança ou preconceito). Estes, ainda que poucos, indicam que a acessibilidade atitudinal precisa ser melhorada. As PcDs entrevistadas acreditam que a UFSM não dispõe de recursos humanos e materiais suficientes para atender todas as demandas de acessibilidade, mas que fazem um bom trabalho com os recursos que possuem, sendo o Núcleo de Acessibilidade da UFSM o mais citado, quando se trata de um setor especializado para tratar dos assuntos relacionados as PcDs.

O presente trabalho limitou-se a realizar um estudo de caso com os servidores com deficiência que são técnicos administrativos em educação da UFSM, não tendo sido considerados os docentes ou trabalhadores terceirizados, o que restringe a generalização dos resultados. Ainda, mesmo procurando realizar a pesquisa com todos os servidores com deficiência da Instituição, a amostra contou com apenas 26 PcDs, o que impossibilitou a execução de uma análise estatística mais complexa, ficando limitada apenas à estatística descritiva. Assim, sugere-se que, para estudos futuros, sejam considerados todos os trabalhadores com deficiência da Instituição, bem como os colegas de trabalho destes e suas chefias, obtendo informações mais amplas sobre a acessibilidade da UFSM. Também, podem ser pesquisadas as ações de acessibilidade que tiveram sucesso nas demais instituições de ensino superior no país, para que a Instituição possa se espelhar e ampliar suas perspectivas nesta área.

Acredita-se que a UFSM está no caminho para construir uma Universidade acessível, mas ainda há muito a ser feito, principalmente no que tange a acessibilidade atitudinal, pois todas as demais acessibilidades estão relacionadas a esta, sendo a atitude dos indivíduos que impulsiona ações, visando a remoção de todas as outras barreiras. Ainda, a plena acessibilidade, que vai além do simples discurso da inclusão, compreende desafios

e a quebra de uma cultura de integração, na qual a PcD é tolerada e aceita apenas em espaços próprios para recebê-la. Deve-se respeitar o paradigma da inclusão, com mudanças acontecendo nas organizações e nas relações de modo geral, a ponto de promover a inclusão para todos os indivíduos, dando oportunidades iguais e desenvolvendo uma sociedade que inclui e considera todos os indivíduos nas suas particularidades.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. A. D.; COIMBRA, C. E. P.; CARVALHO-FREITAS, M. N. Percepções das pessoas com deficiência em relação à inserção no mercado formal de trabalho: um estudo realizado em duas regiões metropolitanas de Minas Gerais. *In: ENANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- ALMEIDA, J. G. A.; FERREIRA, E. L. Sentidos da inclusão de alunos com deficiência na educação superior: olhares a partir da Universidade Federal de Juiz de Fora. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 22, Número Especial, p. 67-75, 2018.
- ARAÚJO, E. H. S. **Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência na Faculdade de Direito da UFBA**. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEZERRA, S. S.; VIEIRA, M. M. F. Pessoa com deficiência intelectual: a nova “ralé” das organizações do trabalho. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 232-245, 2012.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 237, p. 23935-23946, 12 dez. 1990.
- BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 163, p. 3-9, 29 ago. 2009.
- BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 127, p. 2-11, 7 jul. 2015.
- CAMARGO, M. L.; GOULART JÚNIOR, E.; LEITE, L. P. O Psicólogo e a inclusão de pessoas com deficiência no trabalho. **Psicologia: Ciência e Profissão**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 799-814, 2017.
- CAMPOS, J. G. F.; VASCONCELLOS, E. P. G.; KRUGLIANSKAS, G. Incluindo pessoas com deficiência na empresa: estudo de caso de uma multinacional brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 560-573, 2013.
- CARVALHO-FREITAS, M. N.; SILVA, O. A.; TETTE, R. P. G.; SILVA, C. V. Diversidade em contextos de trabalho: pluralismo teórico e questões conceituais. **E&G: Economia e Gestão**. Belo Horizonte, v. 17, n. 48, p. 174-191, 2017.
- CASTRO, S. F.; ALMEIDA, M. A. Ingresso e permanência de alunos com deficiência em universidades públicas brasileiras. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 20, n. 2, p. 179-194, 2014.

- FERNANDES, A. L.; MOURA, A. S. D.; RIBEIRO, L. P. O processo de recrutamento e seleção do profissional portador de deficiência nas organizações: inclusão ou integração? *In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO*, 3., 2011, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: ANPAD, 2011.
- FRANÇA, I. S. X.; PAGLIUCA, L. M. F. Acessibilidade das pessoas com deficiência ao SUS: fragmentos históricos e desafios atuais. **Revista RENE**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 129-137, 2008.
- FREITAS, C. M. L.; PEREIRA, J. R.; HONÓRIO, L. C.; SILVA, W. A. C. A inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho: uma reflexão à luz da responsabilidade social empresarial. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 17, n. 48, p. 98-118, 2017.
- HAMMES, I. C.; NUERNBERG, A. H. Inclusão de pessoas com deficiência no contexto do trabalho em Florianópolis: relato de experiência no sistema nacional de emprego. **Psicologia: Ciência e Profissão**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 768-780, 2015.
- HOFFMANN, C.; TRAVERSO, L. D.; ZANINI, R. R. Contexto de trabalho das pessoas com deficiência no serviço público federal: contribuições do inventário sobre trabalho e risco de adoecimento. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 21, n. 4, p. 707-718, 2014.
- LAMÔNICA, D. A. C.; ARAÚJO-FILHO, P.; SIMOMELLI, S. B. J.; CAETANO, V. L. S. B.; REGINA, M. R. R.; REGIANI, D. M. Acessibilidade em ambiente universitário: identificação de barreiras arquitetônicas no campus da USP de Bauru. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 14, n. 2, p. 177-188, 2008.
- LIMA, M. P.; TAVARES, N. V.; BRITO, M. J.; CAPPELLE, M. C. A. O sentido do trabalho para pessoas com deficiência. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 42-68, 2013.
- LORENZO, S. M.; SILVA, N. R. Contratação de pessoas com deficiência nas empresas na perspectiva dos profissionais de recursos humanos. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 23, n. 3, p. 345-360, 2017.
- MACCALI, N.; KUABARA, P. S. S.; TAKAHASHI, A. R. W.; ROGLIO, K. D.; BOEHS, S. T. M. As práticas de recursos humanos para a gestão da diversidade: a inclusão de deficientes intelectuais em uma federação pública do Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 157-187, 2015.
- MAIA, A. M. C.; CARVALHO-FREITAS, M. N. O trabalhador com deficiência na organização: um estudo sobre o treinamento e desenvolvimento e a adequação das condições de trabalho. **REAd: Revista de Administração**, Porto Alegre, v. 82, n. 3, p. 689-718.
- MARQUES, D. S.; MOREIRA, T. P.; LIMA, T. C. B. Um olhar sobre a experiência de inclusão de pessoas com deficiência que trabalham em uma Universidade Pública. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 17, n. 48, p. 119-140, 2017.
- NÔGA, A. A. Comissão de Acessibilidade do TRT de São Paulo - efetividade e ações afirmativas. **Revista do TRT da 2ª Região**, São Paulo, n. 10, p. 37-77, 2012.

- OLIVEIRA, P. P. **A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho**. 2010. Monografia (Especialização em Educação Especial) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.
- PEREIRA, C. E. C.; BIZELLI, J. L.; LEITE, L. P. Organizações de Ensino Superior: inclusão e ambiente de trabalho. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 138, p. 99-115, 2017.
- SASSAKI, R. K. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 8. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2010.
- SILUK, A. C. P.; PAULO, M. M. Promoção da aprendizagem e acessibilidade. *In*: SILUK, A. C. P. (org). **Atendimento Educacional Especializado: processos de aprendizagem na Universidade**. 1. ed. Santa Maria: Laboratório de pesquisa e documentação: CE: Universidade Federal de Santa Maria, 2014.
- TOLDRÁ, R. C. Políticas afirmativas: opinião das pessoas com deficiência acerca da legislação de reserva de vagas no mercado de trabalho. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 110-117, 2009.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA: ESTUDO DE CASO DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR (IFES)

Tiago Guterres de Freitas¹
Sheila Kocourek²

1. INTRODUÇÃO

Na Administração Pública Brasileira, desde o fim dos anos 90, intensificou-se o estímulo para que os órgãos e as entidades públicas adotem práticas e políticas voltadas à sustentabilidade socioambiental, o que ocorre, principalmente, por meio do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) (LUIZ et al., 2013). Esse programa é uma agenda voluntária, estruturada nos eixos temáticos: uso dos recursos naturais, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização dos servidores para a sustentabilidade, compras sustentáveis, construções sustentáveis e gestão de resíduos sólidos (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, cada vez mais é necessário que a Administração Pública, na construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, incorpore princípios de responsabilidade socioambiental nas suas atividades internas e externas. Para tanto, faz-se necessário um

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM. E-mail: tiagossocial@hotmail.com.

2 Professora Associada do Departamento de Serviço Social da UFSM, professora do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas da UFSM, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: sheilakocourek@gmail.com

planejamento adequado de suas políticas e práticas socioambientais, estimulando mudanças nos investimentos, compras e contratações de serviços, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho (CAVALCANTE, 2012). Com isso, na busca da promoção dessas diferentes ações na área de responsabilidade socioambiental, faz-se necessário, entre outros desafios, o estabelecimento de um sistema de gestão integrada de resíduos sólidos, visando a manutenção de um ambiente equilibrado e saudável (FERRARI et al., 2015).

Observa-se que, na adoção das políticas e práticas voltadas à gestão dos resíduos sólidos, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem observar os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes da Lei nº 12.350/2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (BRASIL, 2010). Essa lei, que incentiva a não geração, redução, reutilização, reciclagem, bem como a destino final ambientalmente adequada dos resíduos, apresenta-se como um marco legal-regulatório de transição na gestão integrada e sustentável dos resíduos sólidos no Brasil e tem como um de seus principais instrumentos a coleta seletiva (BESEN et al., 2014).

Além disso, previamente à PNRS, tendo em vista a necessidade de reforçar o tratamento socioambiental correto dos resíduos recicláveis gerados pela sua própria atividade, o Governo Federal já havia instituído a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis através do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006).

A partir de então, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como os demais órgãos e entidades públicas que têm o desafio do gerenciamento dos diferentes tipos de resíduos gerados no desempenho de suas atividades e da incorporação de práticas sustentáveis no gerenciamento dos resíduos sólidos, entre os quais se encontram os recicláveis, devem observar o estabelecido no Decreto nº 5.940/2006 e na Lei 12.305/2010 (MARQUES et al., 2017).

Com isso, em atendimento ao Decreto nº 5.940/2006, seguindo os princípios, diretrizes e instrumentos da PNRS, compreendendo as

demandas por práticas mais sustentáveis e buscando incentivar o tratamento ambientalmente correto aos resíduos recicláveis descartados em seu espaço, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) deu início, em 2016, ao seu programa de Coleta Seletiva Solidária.

Na implementação dessa modalidade de coleta seletiva, assim como nos demais sistemas de coleta seletiva, a sensibilização e a adesão dos responsáveis pela geração dos resíduos são um grande desafio e se constituem em fatores determinantes para sua consolidação. A participação social coloca-se como requisito fundamental para que a coleta seletiva atinja seus objetivos, uma vez que, se a fonte geradora não realizar a correta separação e disposição dos resíduos recicláveis, todo o sistema estará comprometido (BELUQUE et al., 2015; BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011).

Este artigo se propõe a analisar a participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM com fim de contribuir com ações de gestão socioambiental na busca do efetivo envolvimento da comunidade acadêmica, por meio de ações de educação ambiental. Além disso, consiste em um aprofundamento do conhecimento no âmbito da Coleta Seletiva Solidária.

Nesse sentido, a importância da participação social no estabelecimento dos sistemas de coleta seletiva tem relevância no estudo, estando centrada no envolvimento dos cidadãos na separação, disposição e destinação socioambiental correta dos resíduos recicláveis descartados no meio ambiente.

O processo metodológico deste estudo foi baseado em estatística descritiva, com o propósito de investigar as ações e percepções dos sujeitos, as ações da UFSM e os aspectos de motivação, bem como as barreiras para o processo de separação dos resíduos recicláveis e participação na Coleta Seletiva Solidária. Com isso, para atingir seus objetivos, este artigo está dividido em cinco seções, começando por esta parte introdutória. Na seção seguinte, discute-se o referencial teórico, na terceira parte descreve-se o método utilizado para realização desta pesquisa e na quarta seção expõem-se os resultados e discussão. Na quinta etapa, tem-se as considerações finais do estudo. Por fim, relacionam-se as referências utilizadas.

2. COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA E A PARTICIPAÇÃO DAS FONTES GERADORAS DE RESÍDUOS

Nos órgãos e entidades públicas federais, a prática da coleta seletiva foi institucionalizada e regulamentada a partir dos anos 2000 pelo Decreto nº 5.940/2006, que estabeleceu a modalidade de Coleta Seletiva Solidária (NASCIMENTO et al., 2013).

A implantação da Coleta Seletiva Solidária, que, conforme o Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 5.940/2006, se traduz na coleta dos resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, possibilita que os órgãos e entidades da Administração Federal proporcionem um tratamento e destinação adequados aos resíduos recicláveis gerados pela sua própria atividade, contribuindo, assim, com a qualidade ambiental e com a melhoria de renda para as famílias dos selecionadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2006).

Essa modalidade de coleta seletiva, preconizada pelo Decreto nº 5.940/2006, introduz um novo modelo de gestão para os resíduos recicláveis no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta. Incentiva o tratamento ambiental adequado dos resíduos, através da correta separação, destinação, triagem e reciclagem desses materiais, apresenta-se também como uma ferramenta de sensibilização e incentivo à participação da comunidade na gestão socioambiental dos resíduos gerados, além de fortalecer o princípio da inclusão social ao preconizar a destinação dos resíduos às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (ARAUJO; ALTRO, 2014).

A partir de então, com o Decreto Federal nº 5.940/2006, estabeleceu-se a necessidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, dentre as quais se encontram as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), se adequarem a esse novo sistema de gestão dos resíduos recicláveis que se coloca como uma importante ação que ressalta a responsabilidade socioambiental e fortalece a consciência social e ambiental nos agentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Nesse enquadramento, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) instituiu, em 2016, o seu sistema de Coleta Seletiva Solidária, estabelecendo compromisso com as associações de catadores responsáveis

pela coleta dos resíduos recicláveis gerados na Instituição. Essa ação reforça o compromisso com a sociedade, com o meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável, pois visa proporcionar uma redução dos resíduos encaminhados para coleta convencional prestada pelo município, estimulando a reciclagem, o que contribui para melhorar as condições de trabalho dos catadores, garantindo mais emprego e renda para as famílias envolvidas, fortalecendo, com isso, a consciência socioambiental na comunidade acadêmica.

Além disso, destaca-se que a Coleta Seletiva Solidária está alinhada ao Plano de Logística Sustentável (PLS) da UFSM, o qual relaciona entre seus objetivos dar um tratamento ambientalmente correto aos resíduos gerados na Instituição. Esse objetivo, por sua vez, está desmembrado em metas que visam fortalecer a gestão de resíduos na Instituição, apresentado como uma de suas ações o incentivo à separação e a redução de geração de resíduos classificados como recicláveis e não recicláveis, por meio de campanhas de conscientização à comunidade acadêmica, valorizando boas práticas (UFSM, 2016).

Por conseguinte, relaciona-se diretamente ao desafio de gestão ambiental estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2026 da UFSM, que pauta, entre as diretrizes de política ambiental, a destinação de resíduos, indicando que as práticas já realizadas nesse sentido devam ser fortalecidas. E, ainda, novas práticas que se fizerem necessárias devem ser incentivadas, como por exemplo, a Coleta Seletiva Solidária (UFSM, 2016).

Nesse processo de fortalecimento da Coleta Seletiva Solidária, a sensibilização e o engajamento das fontes geradoras são fatores de importância, tendo em vista que quanto maior e mais efetiva a participação social na separação dos resíduos recicláveis, mais eficiente será a Coleta Seletiva Solidária, e maior será o ganho econômico, ambiental e social. Dessa forma se garante que um maior volume de resíduos seja reciclado e que mais empregos e mais renda sejam gerados para as famílias dos catadores responsáveis pela triagem e encaminhamento desses materiais para reciclagem.

Para a efetivação da gestão sustentável dos resíduos recicláveis, a coleta seletiva deve contar com o envolvimento da comunidade de forma ativa e continuada. Faz-se necessário desenvolver uma objetiva consciência ambiental, promovendo uma maior mudança de

comportamento e em termos de cidadania, pois somente com a participação social ativa a gestão desses resíduos será feita de maneira mais adequada e efetiva (NOGUEIRA, 2014).

Nesse caminho, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) aponta, entre os seus artigos, a importância de garantir o envolvimento da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação social na gestão dos resíduos (BICALHO; PERREIRA, 2018). Nesse processo, é preciso fortalecer a mobilização e conscientização popular para transformar a realidade da coleta seletiva e da reciclagem de resíduos, envolvendo as fontes geradoras na gestão desses materiais. Para tanto, Gouveia (2012) acena que a ampliação da reciclagem pode ser viabilizada pelo incentivo à coleta seletiva, com adequada separação dos diversos materiais na geração dos resíduos, pela população devidamente informada, e nas centrais de triagem.

Considerando que no processo de implementação de um sistema de coleta seletiva, como a Coleta Seletiva Solidária, o principal fator a ser observado é a participação das fontes geradoras de resíduos, as quais se constituem na força-motriz que irá garantir a efetividade e continuidade desses sistemas, no incentivo à participação social, faz necessário o esclarecimento, a sensibilização e a constante mobilização das fontes geradoras para que a coleta seletiva atinja os seus objetivos e se estabeleça ao longo do tempo (BRINGHENTI; GÜNTHER, 2011).

Nesse cenário, a Educação Ambiental (EA) vem como instrumento essencial para promover a participação social e, então, a efetividade da Coleta Seletiva Solidária. A EA é um dos processos por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999). Nessa construção, os processos de educação ambiental colaboram para formação de uma população organizada, informada, participante e atuante nas questões ambientais (PICCOLI et al., 2016).

O desenvolvimento continuado dessas ações de sensibilização e mobilização, através de intervenções de educação ambiental, contribui para evitar o esvaziamento dos sistemas de Coleta Seletiva Solidária, incentivando um maior engajamento da comunidade geradora de resíduos. Assegura, com isso, uma maior qualidade e quantidade dos resíduos

selecionados, o que reflete em maiores ganhos sociais, econômicos e ambientais (SOUZA, 2014).

A partir disso, tem-se o fortalecimento das associações e cooperativas de catadores, além de se estabelecer uma maior consciência social e ambiental na sociedade através da promoção da coleta seletiva e da reciclagem.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso (YIN, 2015) que apresenta um caráter exploratório, projetando uma maior aproximação com o tema em estudo, além da participação social no sistema de Coleta Seletiva Solidária da Universidade Federal de Santa Maria.

Como estratégia de pesquisa, utilizou-se de uma *survey*. Assim, para a coleta de dados, foi realizado um levantamento, tendo em vista que o estudo envolveu uma grande amostra de indivíduos aos quais se procedeu à solicitação de informações acerca do problema de pesquisa em estudo (GIL, 2010). Optou-se pelo método por ser de simples aplicação, com dados confiáveis e análise descomplicada (MALHOTRA, 2006). Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como quantitativa (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Traçado esse caminho, para alcançar os resultados propostos, foi realizado um estudo de caso com caráter exploratório no campus sede da UFSM, no qual foi realizado um recorte espacial, sendo a coleta de dados realizada no Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), maior centro de ensino da UFSM.

Este estudo englobou três categorias de sujeitos, fontes geradoras de resíduos na Instituição: docentes, técnicos administrativos em educação e discentes. Esses sujeitos fazem parte da comunidade acadêmica da UFSM, todos com vínculo ativo e desempenhando suas atividades no CCSH. Dessa maneira, a população envolvida no estudo foi no total de 4.904 indivíduos, sendo composta por 333 servidores em exercício, dos quais 241 são servidores docentes e 92 servidores técnicos administrativos em educação, além de 4.571 alunos regulares com vínculo ativo presencial.

Considerando a característica numérica da população, composta por um conjunto amplo de indivíduos, foi realizada uma amostragem entre os elementos desse recorte do universo de estudo. Essa formação da amostra estatisticamente representativa, delimitando um grupo satisfatório de pessoas, permite que os resultados possam ser generalizados e aplicados à população (SAMPLIERI; COLLADO; LUCIO 2006). Nesse processo de amostragem, considerou-se um erro amostral de 5% e um nível de confiança de 95% para uma população finita de 4.904 pessoas. Com isso, o cálculo amostral apontou 357 indivíduos como uma amostra mínima capaz de retratar essa população, sendo comportáveis generalizações.

A coleta de dados se deu através de um questionário estruturado *online* disponibilizado via Sistema de Questionários da UFSM para as três categorias de sujeitos (tipo senso). Esse questionário foi elaborado pelo autor, tomando por base os estudos de Bringham (2004), de Santana (2013) e de Vieira (2017). O instrumento de coleta de dados foi composto por 28 questões de escala tipo likert, 2 questões de múltipla escolha, 1 questão aberta e 7 questões de reconhecimento de perfil. Para fins de análise, as questões foram agrupadas em cinco dimensões: ações dos sujeitos, percepções dos sujeitos, motivações, barreiras e ações da UFSM. Em seguida, somam-se a essas as questões referentes ao perfil.

O questionário foi disponibilizado pelo Centro de Processamento de Dados (CPD) no período de 28 de maio a 30 de junho de 2019. O acesso ao instrumento foi possibilitado através do Portal do RH (Recursos Humanos), Portal do Professor e Portal do Aluno, respectivamente, para técnicos administrativos em educação, docentes e discentes.

A consulta ao instrumento de pesquisa foi encerrada no Sistema de Questionários da UFSM às 23 horas e 59 minutos do dia 30 de junho de 2019, contabilizando um total de 363 questionários respondidos, atendendo ao quantitativo mínimo da amostra.

Após a coleta dos dados, passou-se à sua análise com o suporte dos softwares Windows Excel 2013 e SPSS (*Statistical Package for Social Science*) versão 20. Este permite a análise de dados a partir de diferentes funções estatísticas, permitindo, entre outras, a determinação de estatísticas descritivas (FIELD, 2009). Assim, utilizando-se da estatística descritiva, procedeu-se a análise.

Posto isso, na primeira etapa, para traçar o perfil dos respondentes, manipulou-se a ferramenta de analisar estatísticas descritivas no SPSS para utilizar-se das frequências para caracterizar o grupo pesquisado. Em seguida, para descrever as percepções e o comportamento dos sujeitos em relação a cada uma das variáveis, as dimensões estudadas foram examinadas estatisticamente, determinando-se as médias e os percentuais para cada uma das questões, cuja análise e discussão segue descrita na seção a seguir.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, inicialmente são apresentados aspectos do perfil da amostra pesquisada. Na sequência, são trabalhadas as dimensões estudadas e abordadas: as ações dos sujeitos em relação à separação dos resíduos recicláveis e à participação na Coleta Seletiva Solidária da UFSM, as percepções dos sujeitos em relação à gestão dos resíduos recicláveis na UFSM, os aspectos de motivação e as barreiras para participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM, além de ações da UFSM no que diz respeito à sensibilização e informação acerca da Coleta Seletiva Solidária. Por fim, são apresentadas propostas de ações, visando contribuir com o processo de construção de uma maior e mais efetiva participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM.

4.1. ANÁLISE DA AMOSTRA

Com o propósito de caracterizar a amostra, organizou-se a Tabela 1, que retrata o perfil dos respondentes em relação às variáveis **gênero, categoria, idade, grau de instrução e tempo de vínculo com a UFSM**.

Tabela 1 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: gênero, categoria, idade, grau de instrução e tempo de vínculo com a UFSM

Variáveis	Alternativas	Frequência	Percentual
Gênero	Feminino	225	62
	Masculino	138	38
Categoria	Discente	262	72,2
	Docente	45	12,4
	Técnico administrativo em educação	56	15,4
Idade	Até 30 anos	195	53,7
	De 31 a 50 anos	134	36,9
	Mais de 50 anos	34	9,4
Grau de instrução	Até o ensino médio	10	2,8
	Superior incompleto	146	40,2
	Superior completo	45	12,4
	Especialização	44	12,1
	Mestrado	69	19
	Doutorado	40	11
Tempo de vínculo com a UFSM	Pós-doutorado	9	2,5
	Até 1 ano	87	24
	De 1 a 5 anos	178	49
	De 6 a 10 anos	63	17,4
	Mais de 10 anos	35	9,6

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quanto ao gênero, observa-se uma predominância do sexo feminino (62%). Em relação à idade, identifica-se que há uma maior concentração de indivíduos na faixa etária jovem, com até 30 anos (53,7%). Ainda em relação aos entrevistados, percebe-se que a maioria está cursando o ensino superior (40,2%). No que diz respeito à atuação, a grande maioria da amostra (72,2%) foi constituída de discentes. No tocante ao tempo de vínculo, a maior parte dos participantes (49%) tem um vínculo de 1 a 5 anos com a instituição.

4.2. AÇÕES DOS SUJEITOS

Os aspectos analisados acerca das ações dos sujeitos relacionadas à separação dos resíduos recicláveis e à participação na Coleta Seletiva Solidária foram apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis da dimensão ações do sujeito: média e percentuais

(continua)

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Realizo a separação dos resíduos recicláveis em minha residência.	3,58	12,7	12,4	8,8	36,6	29,5
Participo da Coleta Seletiva Solidária da UFSM, realizando a separação dos resíduos recicláveis.	3,17	18,7	14,0	18,2	29,2	19,8
Meus colegas participam da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	2,89	9,1	14,6	57,0	16,8	2,5
Participo(ei) de atividades de ensino, pesquisa e/ou extensão, contemplando a temática da gestão de resíduos na UFSM.	1,79	53,2	28,9	6,9	8,3	2,8
Meu comportamento contribui para redução da geração de resíduos na UFSM.	3,72	3,3	9,6	20,7	44,6	21,8
Sinto-me responsável pela separação dos resíduos recicláveis por mim descartados na UFSM.	4,21	0,8	3,9	8,8	46,0	40,5

(conclusão)

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Penso que minha atitude é importante para a Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	4,45	0,0	0,3	5,8	42,4	51,5
Conheço quais são os tipos de resíduos recolhidos pela Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	2,82	17,6	26,7	20,4	26,2	9,1
Tenho interesse em participar de ações de educação ambiental voltadas à Coleta Seletiva Solidária na UFSM.	3,87	1,7	6,9	20,1	45,7	25,6

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Em relação às ações dos sujeitos, os dados revelam atitudes propícias ao avanço da Coleta Seletiva Solidária. No entanto, alguns pontos precisam ser mais bem trabalhados para o seu fortalecimento, como por exemplo, ampliar o esclarecimento e a sensibilização da comunidade acadêmica acerca da sua implementação e operacionalização.

Analisando-se as variáveis separadamente, salienta-se que a grande maioria dos entrevistados (93,9%) assinala ter consciência de que suas atitudes são importantes para Coleta Seletiva Solidária e, além de 86,5% revelarem que suas atitudes contribuem para a redução do volume de resíduos gerados, 66,4% se colocam como responsáveis pela separação dos resíduos recicláveis que produzem e descartam na UFSM. Essa realidade indica que a parcela da comunidade acadêmica estudada está consciente do seu papel como fonte geradora de resíduos e da importância da Coleta Seletiva Solidária para gestão desses materiais na UFSM, além de ter a preocupação com a redução da geração desses materiais.

No entanto, embora boa parte da amostra (66,1%) tenha evidenciado que realiza a separação dos resíduos recicláveis em suas residências, especifica-se que o nível de participação da amostra precisa ser melhorado, visto que somente 49% dos entrevistados indicaram participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM e apenas 19,3% sinalizaram que identificam a participação de seus colegas nesse processo. Sendo assim, faz-se necessário o aporte de orientações acerca da execução da Coleta Seletiva Solidária e a intensificação de ações, contemplando a temática dos resíduos, pelas quais a amostra revela grande interesse, tendo em vista que 71,3% dos entrevistados se mostraram predispostos a participar de ações de educação ambiental voltadas à Coleta Seletiva Solidária.

Neste caminho, considerando também que 35,3% dos entrevistados revelaram não conhecer os tipos de resíduos recolhidos pela Coleta Seletiva Solidária e tão somente 11,1% indicaram que participaram de atividades, contemplando a temática da gestão de resíduos, reconhece-se que um ponto a ser trabalhado pelo setor de planejamento ambiental da UFSM é o fortalecimento de ações de educação ambiental acerca da Coleta Seletiva Solidária, esclarecendo e sensibilizando a comunidade acadêmica no sentido de conhecer e aderir ao programa de forma mais clara e efetiva.

4.3. PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS

Seguindo na verificação, exploram-se determinadas questões que relacionam percepções dos sujeitos em relação a gestão dos resíduos recicláveis na UFSM, a partir dessa modalidade de coleta seletiva, e aos meios disponíveis para recolhimento desses materiais (Tabela 3).

Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis da dimensão percepções dos sujeitos: média e percentuais

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Tenho preocupação com a quantidade de resíduos que produzo na UFSM.	3,94	2,8	8,3	13,5	42,7	32,8
Penso que a separação dos resíduos recicláveis é um problema exclusivo da gestão da UFSM.	1,60	52,9	38,6	4,4	3,6	0,6
Penso que a Coleta Seletiva Solidária contribui para a correta gestão dos resíduos na UFSM.	4,38	0,3	1,7	6,1	44,1	47,9
Os coletores de resíduos recicláveis disponíveis no campus são identificados facilmente.	2,98	9,9	29,2	21,8	31,1	8,0
Identifico os coletores conforme o tipo de resíduo a ser descartado.	3,32	8,0	17,9	21,5	39,7	12,9
Os coletores de resíduos recicláveis disponíveis no campus são em número suficiente.	2,56	11,6	39,9	33,1	12,1	3,3

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Observa-se, em relação à percepção dos sujeitos, que a maioria da amostra reconhece a contribuição da Coleta Seletiva Solidária para correta gestão dos resíduos na UFSM. Além disso, a maioria dos entrevistados manifesta preocupação com o volume de resíduos produzidos e

sente-se responsável pela separação dos resíduos recicláveis. No entanto, identificam-se questões a serem melhoradas para o descarte correto de cada tipo de resíduo. Os dados revelam a importância de se adequar o número de pontos de coleta dos resíduos recicláveis, bem como de se reforçar a identificação dos coletores, enfatizando, para a comunidade acadêmica, a categorização dos resíduos conforme sua composição e seus respectivos coletores.

Analisando as questões associadas às percepções dos sujeitos de forma particular, observa-se a manifestação, pela grande maioria dos entrevistados (92%), de que a Coleta Seletiva Solidária contribui para o adequado gerenciamento dos resíduos, bem como 91,8% dos entrevistados sinalizam que essa não se trata de uma questão exclusiva da gestão da instituição. Soma-se a essas questões, de forma também positiva, o fato de que 75,5% dos respondentes manifestam preocupação quanto ao volume de resíduos que é gerado na UFSM.

Para mais, no caminho do fortalecimento desse sistema, tendo em vista que mais da metade dos entrevistados (51,5%) considera o quantitativo de coletores de resíduos recicláveis insuficiente, boa parte (39,9%) indica não identificar os coletores de resíduos recicláveis facilmente e 25,9% acenam não identificar os coletores conforme o tipo de resíduos a ser descartado. Reconhece-se a conveniência de se dedicar ao reforço da identificação e da ampliação dos locais destinados a coleta dos resíduos recicláveis, bem como a elucidação da comunidade acadêmica acerca dos tipos de resíduos recolhidos pela Coleta Seletiva Solidária.

Esse contexto permite confirmar o quanto é relevante um constante trabalho de divulgação de informações e de sensibilização da comunidade no sentido de promoção da Coleta Seletiva Solidária, visto que a amostra reconhece a sua importância e acena para o comprometimento com a gestão dos resíduos que são gerados, indicando a disposição de colaborar com o programa. Demanda, para tanto, o aporte de ações voltadas à orientação a respeito dos tipos de coletores e de resíduos alvos da Coleta Seletiva Solidária. Além disso, demanda-se a ampliação dos pontos de coleta com o fortalecimento de sua identificação.

4.4. MOTIVAÇÃO

Os aspectos de motivação da participação dos sujeitos na CSS da UFSM são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Estatística descritiva das variáveis da dimensão motivações: média e percentuais

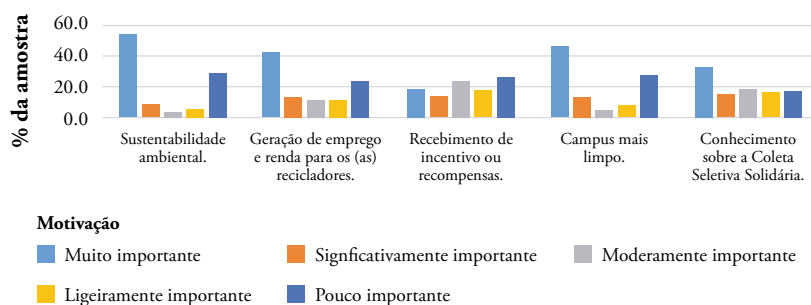
Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Participaria, se todos participassem da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	3,31	8,8	16,3	26,7	31,4	16,8
A preocupação com o meio ambiente me motiva a participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	4,29	0,0	0,6	10,5	47,9	41,0
A preocupação com a geração de emprego e renda me motiva a participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	3,88	0,8	5,8	23,4	44,6	25,3

Fonte: dados da pesquisa (2019).

No que diz respeito às questões relacionadas às motivações, observa-se que 88,9% consideram o fator preocupação com o meio ambiente e 69,9% o fator geração de emprego e renda como relevantes para sua motivação em participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM. Esse resultado vai ao encontro dos principais propósitos da Coleta Seletiva Solidária implementada nos moldes do Decreto n. 5.940/2006, que são contribuir para melhoria das condições ambientais, promovendo o adequado descarte dos resíduos, e para melhoria das condições sociais dos catadores de materiais recicláveis, promovendo a dignidade e a inclusão social das famílias beneficiadas pelos programas de Coleta Seletiva Solidária.

Por meio dessas evidências, percebe-se que a preocupação com o meio ambiente e a preocupação com a geração de emprego e renda para os recicladores são fatores fundamentais para motivação da participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM. Além disso, pode-se inferir que um maior envolvimento dos indivíduos pode ser um fator favorável para a mobilização das fontes geradoras de resíduos, já que 48,2% dos entrevistados acenam que se envolveriam se todos participassem da Coleta Seletiva Solidária. Avançando, correlacionam-se aspectos que influenciam na motivação em participar da Coleta Seletiva Solidária (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Grau de importância para a motivação em participar da Coleta Seletiva Solidária



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Confrontando esses aspectos, percebe-se que a sustentabilidade ambiental se coloca para os entrevistados como um forte elemento de motivação para participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM, acompanhada pela preocupação com um campus mais limpo e com a geração de emprego e renda para os (as) recicladores (as). Neves e Castro (2012) também relatam que várias pesquisas apontam a preocupação ambiental como principal motivação para participar de práticas relacionadas à reciclagem. Além disso, ressaltam o aspecto social ligado à reciclagem, a qual gera emprego e renda para os recicladores, como motivador da participação social em programas de coleta seletiva.

Tendo em vista que a participação da sociedade é fundamental para a implementação de qualquer programa de coleta seletiva, identificar os aspectos de motivação que levam as pessoas a realizar a separação dos

resíduos recicláveis, utilizando esses dados em campanhas de educação ambiental, bem como reconhecer as barreiras e trabalhar na sua remoção, assume notável relevância no processo de consolidação dos programas de coleta seletiva (NEVES; CASTRO, 2012).

Finalizando a análise das questões relacionadas às motivações, entende-se, a partir dos resultados, que o recebimento de incentivo ou recompensas não é um fator significativo como motivador da participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM. Já a questão ambiental, que gira em torno da preocupação com meio ambiente e da sustentabilidade ambiental, da preocupação com um campus mais limpo e da geração de emprego e renda para os (as) recicladores (as), é tida como fator importante na motivação da participação social no processo de separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações de catadores. Além desses, o conhecimento sobre a Coleta Seletiva Solidária pode ser visto como um fator significativo para a motivação social, o qual contribui para o entendimento de como participar da coleta.

4.5. BARREIRAS

Avançando na análise descritiva, investigam-se possíveis barreiras para participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM (Tabela 5).

Tabela 5 – Estatística descritiva das variáveis da dimensão barreiras: média e percentuais

(continua)

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
O tempo que tenho não me permite participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	2,37	25,3	35,3	22,3	11,0	6,1
Acho desnecessário participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	1,58	62,8	26,7	4,1	2,8	3,6

(conclusão)

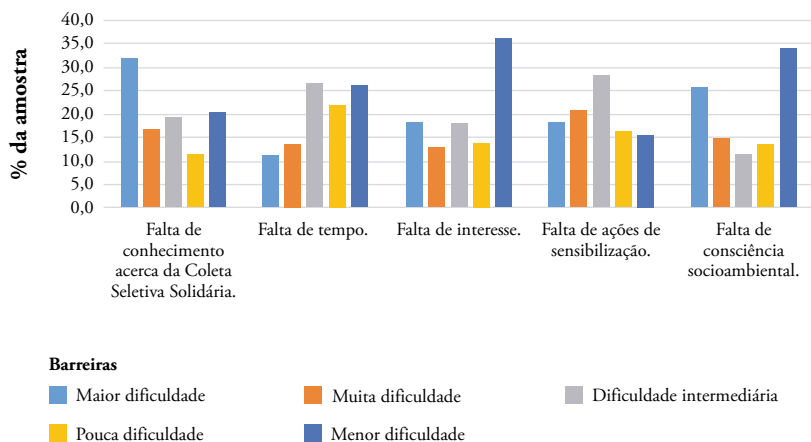
Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Esqueço de participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	2,62	23,7	24,2	26,4	17,6	8,0
Nada me motiva a participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	1,90	41,9	33,9	17,4	6,1	0,8
Não sei como participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	3,32	14,9	17,4	12,1	32,2	23,4

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Em relação às barreiras, percebe-se que boa parte dos respondentes (55,6%) encontra dificuldades para aderir ao sistema, pois informam não saber como participar da Coleta Seletiva Solidária da UFSM. Além disso, há aqueles (26,6%) que indicam que esquecem de participar. Contudo, a grande maioria (89,5%) sinaliza que acha necessário participar da coleta seletiva. Além disso, 75,8% dos votantes informam que se sentem motivados para tanto. Destaca-se também que, para mais da metade dos entrevistados (60,6%), o tempo disponível não é obstáculo para participação na Coleta Seletiva Solidária.

Com isso, percebe-se um cenário favorável para a ampliação da participação social na Coleta Seletiva Solidária, sendo necessário, para tanto, focar na divulgação e no esclarecimento acerca do modo de operacionalização da Coleta Seletiva Solidária, bem como na constante sensibilização da comunidade acadêmica. Ainda tratando das barreiras, comparam-se os graus de dificuldade que alguns fatores representam para a participação social na Coleta Seletiva Solidária (Gráfico 2)

Gráfico 2 – Confrontação dos graus de dificuldade para participação na Coleta Seletiva Solidária



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Confrontando esses fatores, destaca-se desfavoravelmente o fato de que quase a metade da amostra indicou a **falta de conhecimento acerca da Coleta Seletiva Solidária** como um item que representa significativa dificuldade para sua participação. Além disso, aponta-se que, nessa comparação, a amostra se mostrou dividida em relação aos aspectos **falta de consciência socioambiental** e **falta de ações de sensibilização**. Já a **falta de interesse** e a **falta de tempo** podem ser vistas como questões que representam menor dificuldade para participação em comparação com os demais fatores pautados.

Contemplando os dados da análise descritiva das variáveis da dimensão barreiras, compreende-se que a falta de interesse pelo tema, de motivação, de tempo e de consciência socioambiental não constituem obstáculos consideráveis para a participação social no processo de separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações de catadores na UFSM. No entanto, há a indicação de que a falta de conhecimento acerca da Coleta Seletiva Solidária e a falta de conhecimento de como participar, associada à carência de ações de sensibilização, constitui-se como barreira para a inserção efetiva dessa parcela da população na Coleta Seletiva Solidária da UFSM.

Bringhenti e Günther (2011) conferem que a falta de orientação e conhecimento de como participar, associadas à insuficiente divulgação, coloca-se como barreira da participação social na coleta seletiva, dado que em um estudo sobre a participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos constatou-se que a falta de incentivo, de divulgação e de orientação de como proceder é considerada como fator impeditivo ou dificultador da participação da população na coleta seletiva.

Essas circunstâncias indicam a relevância de se implementar um contínuo trabalho de divulgação de informações e de sensibilização para que a ação de separação e destinação dos resíduos recicláveis para as associações de recicladores não seja esquecida e deixada de lado, enfraquecendo assim a participação social no programa. Além disso, aponta-se a importância de se proporcionar a orientação e capacitação dos envolvidos.

4.6. AÇÕES DA UFSM

Encerrada a análise das dimensões, investiga-se aspectos relacionados às ações da UFSM na promoção da Coleta Seletiva Solidária (Tabela 6).

Tabela 6 – Estatística descritiva das variáveis da dimensão ações da UFSM: média e percentuais

(continua)

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Conheço campanhas de sensibilização acerca da importância da participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	2,50	18,2	37,7	24,0	15,7	4,4
Considero importante a sensibilização para a Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	4,53	0,3	0,0	3,3	39,4	57,0

(conclusão)

Variável	Média	Percentuais				
		Discordo totalmente	Discordo	Não concordo e nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFSM tem sido contemplado no que diz respeito à Coleta Seletiva Solidária.	3,05	1,7	8,8	75,5	11,0	3,0
Há estímulo por parte da UFSM para participação social na Coleta Seletiva Solidária.	2,87	6,1	25,9	45,7	19,6	2,8
Gostaria de receber mais informações sobre a Coleta Seletiva Solidária da UFSM.	4,14	1,9	3,0	9,9	49,3	35,8

Fonte: dados da pesquisa (2019).

No que se refere às ações da UFSM, sobressai o fato de que quase a totalidade da amostra (96,4%) considera importante a promoção de ações para o estímulo da Coleta Seletiva Solidária. No entanto, mais da metade dos entrevistados (55,9%) sinaliza não conhecer ações de sensibilização nesse sentido na UFSM. Além disso, 32% dos entrevistados apontam que não há estímulo por parte da instituição para participação social na Coleta Seletiva Solidária. Da mesma forma, essa realidade foi apurada por Marques et al. (2017), que em seus estudos também verificou a carência de campanhas contínuas e perspicazes na implantação da coleta seletiva. Nesse sentido, advertiu-se que a conscientização das pessoas é um grande desafio para gestão da Coleta Seletiva Solidária, demandando programas continuados de sensibilização, preconizando sempre novas ações nesse sentido.

Agora, de forma promissora, destaca-se que a grande maioria (85,1%) se mostra estimulada a obter mais informações acerca da Coleta Seletiva Solidária. Além disso, refere-se que, em relação às metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), 75,5% dos entrevistados não se posicionaram.

Visto isso, a partir dessa análise pode-se assinalar que a promoção de ações de esclarecimento e sensibilização acerca da importância da participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM torna-se necessária, necessidade esta no sentido de ampliar e efetivar a participação social no processo de separação e destinação de resíduos às associações de recicladores. Corrêa et al. (2015), estudando a participação da população em um Programa de Coleta Seletiva (PCS), mencionam no mesmo sentido ao considerarem que o incremento de ações de informação, sensibilização e esclarecimentos sobre a importância da coleta seletiva empregadas continuamente de forma adequada direciona a uma maior e mais efetiva participação social. Na pesquisa realizada por Salgado, Batista e Aires (2013), avaliando a coleta seletiva realizada em uma instituição de ensino superior, também foi verificado que ações de divulgação são fundamentais para a sua disseminação e sucesso, uma vez que sua eficiência está ligada diretamente à educação ambiental do público envolvido.

Com isso, na busca do maior e mais efetivo envolvimento da comunidade acadêmica no processo de separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações e cooperativas de catadores cadastradas, a seguir são propostas ações para subsidiar práticas de educação ambiental, objetivando reforçar a participação social no Sistema de Coleta Seletiva Solidária da UFSM.

4.7. PROPOSTAS DE AÇÕES

A elaboração dessas proposições observou a análise dos resultados apresentada nos itens antecedentes, levando em consideração principalmente as percepções, os aspectos de motivação e as barreiras apresentadas pela amostra para a participação no processo de separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações de selecionadores cadastradas. Ressalta-se que, embora a coleta de dados tenha sido realizada em um recorte da comunidade da UFSM, ou seja, com os sujeitos vinculados ao CCSH, as

propostas de ações são direcionadas à comunidade acadêmica como um todo, visto que a Coleta Seletiva Solidária é um programa estabelecido em toda a UFSM.

Nesse caminho, as análises apresentadas apontaram que se faz necessário o aporte de ações que proporcionem aos indivíduos um maior contato com informações acerca da implementação, bem como do modo de operacionalização dessa modalidade de coleta seletiva, sensibilizando e instruindo a comunidade acadêmica com vistas a aproximá-la da Coleta Seletiva Solidária. Além disso, embora não tenha sido objeto de estudo, diretamente, emergiu como demanda a readequação dos pontos de coletas de resíduos recicláveis, tanto no que se refere à quantidade dos coletores bem como à sua devida identificação.

Isso posto, projetou-se propor a realização de um trabalho permanente centrado em dois eixos: o primeiro centrado na divulgação e sensibilização, e outro voltado para a capacitação dos sujeitos. O primeiro eixo tem como escopo que as pessoas, além de informadas, se sintam envolvidas e responsáveis pelo processo de separação dos resíduos. Já a capacitação objetiva o aprofundamento de conhecimentos acerca da gestão de resíduos, na qual a coleta seletiva é central, de modo a formar multiplicadores dessa temática.

Com isso, as intervenções sugeridas objetivam divulgar informações sobre a coleta seletiva, sensibilizar e melhor preparar os indivíduos com intuito de consolidar a Coleta Seletiva Solidária na rotina da comunidade acadêmica e, por fim, estimular a mudança de comportamento na busca da ampliação da participação social e da constituição de propagadores de boas práticas da gestão de resíduos.

Essas propostas de ações, sintetizadas no Quadro 1, vão ao encontro do que foi colocado por Campos et al. (2019), que, ao avaliarem a influência de uma intervenção educacional na eficiência de um programa de coleta seletiva, constataram que a comunidade acadêmica atende positivamente a ações de educação ambiental voltada para a temática de resíduos, melhorando significativamente a segregação desses materiais, sendo essas atividades educacionais permanentes a fim de evitar o decréscimo da participação com o passar do tempo.

Quadro 1 – Resumo do plano de intervenções

Eixo	Propostas de ações a serem desenvolvidas
Divulgação e sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> - Compartilhar um informativo digital para orientação e sensibilização da comunidade universitária; - Inserir materiais educativos e de comunicação nas mídias sociais, instrumentos e programas de comunicação institucionais; - Fomentar as atividades educativas para os servidores e estudantes nos encontros, seminários, palestras e demais atividades institucionais voltadas a essas categorias; - Envolver a comunidade de forma geral, através da promoção de atividades educativas, culturais e artísticas.
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar um programa de capacitação permanente direcionado àqueles que desejam aprofundar seus conhecimentos e ser um multiplicador das boas práticas de gestão dos resíduos; - Promover a qualificação dos prestadores de serviços terceirizados, responsáveis pela limpeza dos setores da UFSM, no que tange ao recolhimento dos resíduos; - Inserir a temática ambiental voltada à gestão de resíduos nos programas de ensino em disciplinas complementares nos cursos de graduação e pós-graduação.

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Esse quadro traduz caminhos que poderão vir a ser seguidos pela gestão do sistema de Coleta Seletiva Solidária da UFSM na construção de um engajamento cada vez maior e mais efetivo da comunidade no processo de separação e destinação dos resíduos recicláveis para as associações de catadores de materiais recicláveis. Beluque et al. (2015) apontam que a participação de todos os envolvidos em um programa de coleta seletiva é essencial para que se atinja sua plenitude. Assim sendo, é fundamental, para tanto, a realização de ações de educação ambiental contínuas e permanentes, sanando todas as dúvidas, promovendo assim a correta separação e destinação dos resíduos.

Esse processo informativo e educativo de incentivo, de propagação de conhecimentos e de transformação de comportamento deve ser mantido de forma permanente para que a comunidade acadêmica consolide um sentimento de cidadania e de pertencimento, favorecendo a sua adequada intervenção na gestão dos resíduos recicláveis e dos demais recursos naturais. Logo, busca-se propiciar com isso o enraizamento de atitudes

sustentáveis a nível local que contribuam com a agenda global de desenvolvimento sustentável, estabelecendo a Universidade como modelo de gestão dos resíduos à sociedade, difundindo conhecimento e contribuindo com exemplos práticos de desenvolvimento sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados alcançados na pesquisa, fazendo-se um apanhado das manifestações dos entrevistados, alcança-se que os indivíduos da amostra, em sua maioria, veem suas ações como importantes para o contexto da Coleta Seletiva Solidária da UFSM e se colocam como responsáveis pelos resíduos que descartam na Instituição, revelando inclusive que têm preocupação em reduzir os volumes daquilo que é gerado.

Assinalam também a importância da Coleta Seletiva Solidária para a gestão dos resíduos na UFSM. À vista disso, apontam a preocupação com sustentabilidade e as questões ambientais, com um campus mais limpo e com a geração de emprego e renda para os (as) recicladores (as) e o conhecimento sobre a Coleta Seletiva Solidária como aspectos relevantes para o engajamento da comunidade acadêmica no processo de separação e coleta dos resíduos recicláveis. Por outro lado, indicam a carência de ações de sensibilização e a falta de conhecimento acerca da Coleta Seletiva Solidária e de como participar da ação como fatores impeditivos ou limitadores para a construção de uma maior e mais efetiva participação social.

Complementa-se que, mesmo com o reconhecimento e entendimento exposto acerca da importância da Coleta Seletiva Solidária da UFSM, o que motiva a sua continuidade e o seu fortalecimento, a fração da comunidade acadêmica investigada revelou que é necessário ampliar a adesão e consolidar a participação social no programa. Para tanto, a identificação realizada dos fatores de motivação, bem como das barreiras, se coloca como uma ferramenta fundamental para traçar propostas de ações de educação ambiental na busca de um maior e mais efetivo envolvimento da comunidade acadêmica.

Com isso, objetivando contribuir na construção de uma maior e mais efetiva participação social no processo de separação dos resíduos recicláveis e sua destinação às associações de catadores de materiais recicláveis na UFSM, foram traçados dois eixos de ação, divulgação e sensibilização, além da capacitação dos envolvidos, na busca do fortalecimento dos aspectos de motivação e de romper as barreiras. No que tange à divulgação da Coleta Seletiva Solidária e à sensibilização da comunidade acadêmica como ação principal, foi proposta a confecção e distribuição de um informativo digital para orientação da comunidade universitária. Além disso, foi indicado fortalecer a inserção da temática da Coleta Seletiva Solidária nas mídias sociais, nos instrumentos e programas de comunicação institucionais, bem como propagar informações e conhecimentos acerca da temática nos encontros, seminários e palestras voltados para servidores e alunos.

Em relação à capacitação, a proposta principal foi a promoção de um programa permanente voltado aos servidores e estudantes interessados em aprofundar e disseminar o conhecimento a respeito da Coleta Seletiva Solidária. Sugeriu-se também promover a qualificação dos prestadores de serviços terceirizados. Além disso, houve a indicação da inserção da temática nos planos de ensino de disciplinas complementares ofertadas aos acadêmicos.

Acredita-se que a implementação dessas ações propostas poderá contribuir para ampliar e tornar mais efetiva a participação social na Coleta Seletiva Solidária da UFSM, proporcionando que um maior volume de resíduos seja separado, acondicionado, coletado e destinado de forma adequada às associações cadastradas.

Em que pese os limites deste estudo, pode-se dizer que a participação de cada cidadão é importante, repensando sua forma de consumo, diminuindo materiais nocivos ao meio ambiente, reduzindo os desperdícios, reutilizando os materiais, descartando os resíduos de forma adequada e reciclando-os. Por meio deste estudo, verificou-se que um dos caminhos para se chegar a esse envolvimento é a permanente promoção de ações de educação ambiental, revigorando constantemente a informação, sensibilização e mobilização com vistas a manter e ampliar adesão social. Na UFSM, quanto a isso há uma boa expectativa, uma vez que a maioria dos entrevistados no estudo se coloca disposta a participar e receber mais informações acerca da Coleta Seletiva Solidária.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, F. O. de; ALTRO, J. L. S. Análise das práticas de gestão de resíduos sólidos na escola de engenharia da Universidade Federal Fluminense em observância ao Decreto 5.940/2006 e à Lei 12.305/2010. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 310-326, 2014. Disponível em: <http://www.revistasg.uff.br/index.php/sg/article/view/V9N3A8/SGV9N3A8>. Acesso em: 15 out. 2018.
- BELUQUE, A.; BOSCO, T. C. D.; PRA-TES, K. V. M. C.; BONFANTE, M. C.; SUDO, C. H. Percepções sobre a coleta seletiva solidária na UFPR Campus Londrina. **Revbea**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 146-163, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/1924/1306>. Acesso em: 26 set. 2018.
- BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; GÜNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. Coleta seletiva na região metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 259-278, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a15.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.
- BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: Um estudo de caso de Lavras (MG). **Revista Gestão & Regionalidade**, [s. l.], v. 34, n. 100, jan./abr. 2018. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2968/2373. Acesso em: 20 out. 2018.
- BRASIL. Decreto nº. 5940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 206, p. 4., 26 out. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.
- BRASIL. Lei nº. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 187, n. 79, 28 abr. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm. Acesso em: 20 out. 2018.
- Cartilha A3P - Como Implantar a A3P**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis. 2. ed. rev. e atual. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/cartilha%20completa%20A3P_.pdf. Acesso em: 09 set. 2018.

- BRASIL. Lei nº. 12305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 147, p. 3-7, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 09 mar. 2018.
- BRINGHENTI, J. **Coleta seletiva de resíduos sólidos Urbanos**: Aspectos operacionais e da participação da população. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-07122009091508/publico/Jacqueline-Bringheti.pdf>. Acesso em: 05 out. 2018.
- BRINGHENTI, J. R.; GUNTHER, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 421-430, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/esa/v16n4/a14v16n4.pdf>. Acesso em: 27 set. 2018.
- CAMPOS, A. C. M.; RIBEIRO, A. G. C.; PIRES, M. C.; SOUSA, F. A. Avaliação da influência de atividades de Educação Ambiental na melhoria da coleta seletiva em uma instituição de ensino. **RevBEA**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 456-477, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/2592/1613>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- CAVALCANTE, M. L. S. A. Administração Pública e Agenda Ambiental – A3P – Considerações sobre a implementação nos órgãos público. **Revista Controle**: Doutrinas e artigos, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 193-216, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167656>. Acesso em: 26 set. 2018.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. E. **Pesquisa em Administração – Um guia Prático para alunos de Graduação e Pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CORRÊA, L. B.; HERNANDES, J. C.; SANTOS, C. V. dos; SANTOS, W. M. dos; COLARES, G. S.; CORRÊA, É. K. Análise social de um Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Domiciliares. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 193-201, mai./ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/18876/pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- FERRARI, M. V. D.; LUZ M. L. A.; ZANETI, I. C. B. B.; SOARES, P. M.; TAVARES, D. V. Desafios à gestão de resíduos em IES pública – estudo de caso na Universidade de Brasília – campus Darcy Ribeiro. **Revista Interdisciplinar de Pesquisa em Engenharia**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2015. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/ripe/article/view/14441>. Acesso em: 28 set. 2018.
- FIELD, A. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS [recurso eletrônico]**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

- GOUVEIA, N. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 17, n. 6, p. 1503-1510, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63023390015>. Acesso em: 26 set. 2018.
- LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L. de; PFITSCHER, E. D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e Práticas de Sustentabilidade: Estudo Aplicado em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 54-62, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4423/2336>. Acesso em: 02 set. 2019.
- MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MARQUES, E. A. F.; VASCONCELOS, M. C. R. L.; GUIMARÃES, E. H. R.; BARBOSA, F. H. F. Gestão da coleta seletiva de resíduos sólidos no campus Pampulha da UFMG: desafios e impactos sociais. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 131-149, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/9636/7570>. Acesso em: 28 set. 2018. NASCIMENTO, R. O.; D'AQUINO, G. I. R.; MENDES, A. C.; RUIVO, M. de L. P.; TASHIRO, L. H. Coleta seletiva solidária: uma experiência desenvolvida no campus de pesquisa do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Belém-PA.
- Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, [s. l.], v. 10, n. 10, p. 2233-2250, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/7889/pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.
- NEVES, A. C. R. R.; CASTRO, L. O. de A. Separação de materiais recicláveis: panorama no Brasil e incentivos à prática. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, [s. l.], v. 8, n. 8, p. 1734-1742, set./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/6631/pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.
- NOGUEIRA, C. F. de A. Política Nacional de Resíduos Sólidos, Coleta Seletiva e seus Atores – o caso do Distrito Federal. **Revista Brasileira de Direito**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 106-115, 2014. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadireito/article/view/617/518>. Acesso em: 25 set. 2018.
- PICCOLI, A. de S.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C.; ASSUMPCAO, R. F. A Educação Ambiental como estratégia de mobilização social para o enfrentamento da escassez de água. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, [s. n.], v. 21, n. 3, p. 797-808, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n3/1413-8123-csc-21-03-0797.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.
- SALGADO, C. C. R.; BATISTA, L. M.; AIRES, R. F. de F. Coleta seletiva e participação social: a percepção discente da universidade federal do Rio Grande do Norte-UFRN

Revista INTERFACE, Natal, v. 10, n. 2, p. 130-144, 2013. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php?journal=interface&page=article&op=view&path%5B%5D=359>. Acesso em: 18 jul. 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. São Paulo, SP: McGraw-Hill, 2006.

SANTANA, H. C. **Percepção, motivações e barreiras dos moradores para participação em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares na microrregião de Ouro preto (MG)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2013. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3420/1/DISSERTAÇÃO_%20PercepçãoMotivaçãoBarreira.pdf. Acesso em: 11 out. 2018.

SOUZA, V. O. de. Educação Ambiental na efetivação de práticas ecológicas: um estudo de caso sobre práticas ecológicas e coleta seletiva na Universidade Estadual da Paraíba. **RevBEA**São Paulo, v. 9, n. 2, p. 364-375, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/1840/1252>. Acesso em: 24 out. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Plano de Logística Sustentável da UFSM (2016-2018)**. Santa Maria: UFSM, 2016. Disponível em: <https://www.ufsm.br/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Logística-Sustentável-2016-2018.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

VIEIRA, L. R. S. **Limites e possibilidades da coleta seletiva na Universidade Federal de Uberlândia**: um estudo de caso. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/19906/1/LimitesPossibilidadesColeta.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): GARANTIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA OS IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA¹

*Michele Barbosa de Almeida*²

*Fabiane Barbosa de Almeida Weizenmann*³

*Kalinca Léia Becker*⁴

1. INTRODUÇÃO

Os benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) podem ser conceituados como prestações pecuniárias da Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes, com o fim de atendê-los em casos como doença, acidentes de trabalho, invalidez, morte ou idade

1 Projeto financiado pelo CNPQ/Ministério da Cidadania – Edital nº 30/2019, Estudos e Pesquisas em Avaliação de Políticas Sociais.

2 Assistente Social pela UFN (Universidade Franciscana), com especialização em Residência em Atenção Básica em Saúde Coletiva, pela Escola de Saúde Pública (PUCRS).

3 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas (PPGOP/UFSM). Servidora pública Federal, contadora pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), especialista em Gestão de Pessoas e Marketing (UFN) com MBA em Finanças, Auditoria e Controladoria (Fundação Getúlio Vargas – FGV).

4 Professora no Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI), nos Programas de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas (PPGOP), em Administração Pública (PPGAP) e em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo – ESALQ/USP.

avançada e também como prestações assistenciais pagas às pessoas idosas ou com deficiência. Tais benefícios estão classificados em três categorias: a primeira é a os benefícios do RGPS (Regime Geral da Previdência Social), que dependem da contribuição dos segurados (obrigatórios ou facultativos) e devem atender, em sua maioria, a um número mínimo de contribuições mensais (período de carência) para que o segurado possa receber o benefício. A segunda categoria é a os benefícios de legislação específica, que definem as regras de acesso, valor e reajustamento, e são estabelecidos pela União. Por fim, a terceira categoria refere-se aos benefícios assistenciais, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –, concedidos sem a obrigatoriedade de contribuições efetuadas pelos beneficiários (BRASIL, 2020c).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988, viabilizado por meio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS –, o qual garante renda às pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e às pessoas com deficiência, em qualquer idade, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, caracterizando-se por pagamentos mensais contínuos, até que alguma causa (a morte, por exemplo) provoque sua cessação. Atualmente é um dos maiores programas de transferência de renda do Brasil (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Conforme o Boletim do INSS (Brasil, 2020c), em 2019, foram concedidos 5,2 milhões de benefícios, num total de R\$ 7,6 milhões. Importante ressaltar que no total de todos os benefícios concedidos, desde 2006, incluem-se também os benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS (Auxílio doença, Aposentadoria por invalidez, prestações previdenciárias e acidentárias, Limbo Previdenciário e Reflexos nos contratos de trabalho) –, os Benefícios de Legislação Específica e os Benefícios Assistenciais ou BPC, que, acumulado, somam 67,9 milhões de benefícios, no total de R\$ 68 bilhões.

No mês de abril de 2020, foram concedidos 453,2 mil benefícios, no valor total de R\$ 511,4 milhões. Em relação ao mês anterior, a quantidade teve um incremento de 36,79%, enquanto o valor aumentou em 9,64%. Cabe ressaltar que a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, estabeleceu medidas excepcionais de proteção social, a serem adotadas durante o

período de enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente da pandemia gerada pela COVID-19, nos grupos vulneráveis e nas famílias de baixa renda. No que se refere ao BPC, a referida Lei flexibilizou o limite de renda familiar per capita para acessar o benefício para os casos de famílias que, além da vulnerabilidade econômica, também enfrentam grande vulnerabilidade social, de saúde, de saneamento básico e de acesso aos serviços públicos.

No que diz respeito aos benefícios assistenciais, de 2006 a 2020, foram emitidos para pagamento 628, 9 milhões, no valor total de R\$ 753,1 bilhões e foram concedidos 8,7 milhões, num total de R\$ 5,8 bilhões. Em 2007, a quantidade de benefícios concedidos teve um aumento de 7%, seguido de 16% em 2008. Já 2009, apresentou uma redução de 4%, sendo recuperada no ano seguinte. Nos anos de 2011 e 2012, a quantidade de concessões continuou decrescendo, em percentuais de 9% e 4%, contrapondo-se ao crescimento de 9%, apresentado em 2013. Porém, a partir de 2014, até o ano de 2020, a quantidade de benefícios concedidos, em cada ano, continuou decrescendo, em comparação aos anos anteriores, com destaque para os anos de 2015 e 2016, que apresentaram um decréscimo de 19% e 28%, respectivamente. Somente em abril de 2020 foram concedidos 175,6 mil BPC, num valor total de R\$ 118,4 milhões, dos quais 29.580 foram amparos assistenciais e 146.021 antecipações do BPC, no valor de R\$ 87,5 milhões. Em relação aos amparos assistenciais, 23.241 (5,13% do total dos benefícios concedidos no mês), no valor de R\$ 24,2 milhões, foram destinados aos idosos, 6.339 (1,40 do total), no valor de R\$ 6,6 milhões, foram destinados às pessoas com deficiências (BRASIL, 2020c).

Diante do cenário apresentado, tanto em relação à quantidade dos benefícios concedidos quanto aos recursos disponibilizados, este estudo tem como objetivo evidenciar a importância do BPC dentro da Política de Assistência Social e dos programas de transferência de renda. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental do histórico, da legislação e do processo de operacionalização do BPC.

Na primeira seção será abordado um breve histórico do BPC no Brasil, apresentando as principais legislações que discorrem sobre o assunto, bem como aspectos relacionados às fontes de custeio do benefício. Na sequência, serão apresentados os principais programas de

transferência de renda, em vigor no Brasil. Por fim, serão apresentadas as considerações finais, nas quais também estarão inseridas as análises e as sugestões de futuros estudos.

2. HISTÓRICO DO BPC NO BRASIL

O BPC tem como sua base histórica a publicação da Lei nº 6.179, em 1974, que instituiu o benefício de amparo previdenciário, sob responsabilidade da Previdência Social (BRASIL, 1974). O direito do benefício de meio salário mínimo era garantido às pessoas maiores de 70 (setenta) anos de idade ou inválidos, que não possuíssem renda superior ao valor da Renda Mensal Vitalícia (RMV), sem outras fontes de autossustento, que não fossem mantidos por pessoas que dependessem obrigatoriamente e que atendessem algumas condições: serem filiados à Previdência Social, em qualquer época, por no mínimo 12 meses; terem exercido atividade remunerada, seja no meio urbano, seja no meio rural, por no mínimo 5 anos; ou terem ingressado no regime urbano após completar 60 anos. Assim, tratava-se de um benefício de natureza mista, visto que aliava elementos previdenciários, como a necessidade de vinculação, com elementos assistenciais, a partir de critérios de necessidade e solidariedade (VIDOR, 2009).

Em 1976, o Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, incorporou esse benefício à Consolidação das Leis da Previdência Social, passando a ter a denominação de Renda Mensal Vitalícia (BRASIL, 1976). Posteriormente, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve um grande avanço na área da assistência social, instituindo-se a prestação de assistência social, para quem dela necessitasse, sem prévia contribuição à seguridade social, garantindo o pagamento de um salário mínimo aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência, desde que enquadrados nos critérios previstos (BRASIL, 1988). Porém, o BPC só foi regulamentado em 1993, pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, sancionada como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993), e implantado em 1996 pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. Assim, a RMV foi extinta e o benefício passou

a ter natureza essencialmente assistencial, não sendo exigida vinculação prévia ao regime previdenciário para sua concessão (BRASIL, 1995b).

Cabe pontuar que a instituição do BPC foi fruto da Emenda Popular nº PE00077-6, apresentada pela Associação Canoense de Deficientes Físicos da Escola Especial de Canoas e pela Liga Feminina de Combate ao Câncer, que sugeriu o pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência que não tivessem meios de se manter, sem necessidade de haver prévia contribuição previdenciária. Assim, o benefício constitui-se como um marco da proteção social brasileira, com características de direito de cidadania, voltado para as pessoas idosas e com deficiência, incapacitadas para exercer atividade laboral e ter uma vida autônoma (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013).

O BPC é o único benefício assistencial garantido pela Constituição de 1988, não se configurando como um benefício vitalício, pois é necessária a sua revisão a cada dois anos, a fim de verificar se as condições que lhe deram origem ainda são existentes. Tal benefício está inserido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), faz parte da Proteção Social Básica, e deve articular-se com a Política de Assistência Social e com as políticas sociais. Sua operacionalização fica a cargo do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e o acompanhamento dos usuários beneficiários, sob responsabilidade da assistência social (REIS, 2011). O fato de um benefício assistencial ser operacionalizado através de um órgão previdenciário ocorre porque a Assistência Social não apresentava estrutura adequada para o atendimento dos beneficiários, e precisava ser operacionalizado pelo governo federal. Então, além da responsabilidade de operacionalização, o INSS ficou autorizado a verificar a comprovação da renda declarada pelo requerente do benefício, realizando, assim, a fiscalização das informações (STOPA, 2019).

2.1. LEGISLAÇÕES

A seguir serão apresentadas as principais legislações a respeito do BPC, desde sua criação, com a instituição da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, até a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, que acrescentou parâmetros adicionais a fim de caracterizar a vulnerabilidade social, na concessão do benefício.

Quadro 1 – Legislações do BPC

(continua)

Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974	Instituiu o amparo previdenciário para pessoas maiores de 70 anos e para inválidos, ambos considerados incapacitados para exercer atividades laborais, sem condições de prover seu sustento ou tê-lo provido pela família.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Considerado um marco essencial para a Assistência Social, afirmando-a como um direito. Em seu artigo nº 223, destaca que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (LOAS)	Dispõe sobre a organização da Assistência Social, sendo o BPC integrado à Proteção Social Básica e detalhado no capítulo IV.
Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e, em seu artigo nº 34, reafirma o direito previsto na LOAS, relativo ao pagamento de benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo aos idosos com 65 anos ou mais, que não possuem condições de prover sua subsistência, nem a tê-la provida por sua família.
Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007	Regulamenta o BPC da assistência social, considerando que ele integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, sendo constitutivo do PNAS e integrado às demais políticas setoriais.
Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008	Alterou o regulamento do BPC, que havia sido aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, destacando-se que, para as crianças e adolescentes menores de dezesseis anos de idade terem acesso ao BPC, deve ser avaliada a existência da deficiência e seus impactos na vida do sujeito, não sendo necessária a avaliação da incapacidade para o trabalho.
Portaria interministerial nº 02, de 7 de novembro de 2016	Discorre sobre o requerimento do BPC, a convocação para a inscrição dos beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico –, a forma de revisão do benefício e a reavaliação médica e social da qual estão dispensadas as pessoas com deficiência, que sejam idosos na data da revisão e cuja avaliação médica e social tenha indicado impedimento de caráter permanente.

(conclusão)

Projeto de Lei nº 6.429, de 11 de dezembro de 2019	A proposta do Projeto de Lei nº 6.429, de 11 de dezembro de 2019, visa conceder aos que recebem o benefício de prestação continuada o direito ao recebimento do 13º salário.
Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), elevando o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do BPC, passando a considerar incapaz de prover seu próprio sustento a pessoa com deficiência e o idoso que apresentar renda mensal per capita inferior a ½ (meio) salário-mínimo.
Lei Ordinária nº 13.982, de 02 de abril de 2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, discorrendo acerca dos parâmetros adicionais, sobre elementos que caracterizam a situação de vulnerabilidade social para fins de concessão do BPC.

Fonte: Brasil (1974); Brasil (1988); Brasil (1993); Brasil (2003); Brasil (2007); Brasil (2008); Brasil (2016); Da Fonte (2019); Brasil (2020d); Brasil (2020e).

Importante destacar que a Lei nº 6.179/1974 determinou que, para ter acesso ao BPC, eram necessários requisitos como: ter sido filiado ao INPS, por no mínimo 12 (doze) meses; ter exercido atividade remunerada, por no mínimo 5 (cinco) anos consecutivos ou não, incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, com ingresso no regime do INPS após 60 (sessenta) anos de idade. Aqueles que atendiam aos critérios previstos tinham direito a uma RMV no valor de 60% (sessenta por cento) do valor do salário mínimo e assistência médica no mesmo formato da prestada aos demais beneficiários. O referido benefício não era cumulativo com qualquer outro no âmbito da previdência social, salvo em casos previsto em lei (BRASIL, 1974).

A CF/88 trouxe em seu texto que a Política de Assistência Social tem como um de seus objetivos a garantia de um benefício mensal no valor de um salário mínimo a pessoas com deficiência e idosos que comprovem não ter condições de prover seu sustento ou tê-lo provido pela família (BRASIL, 1988). Para a avaliação, considera-se a renda mensal *per capita*, aquela inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo nacional, sendo que o BPC não pode ser acumulado, pelo beneficiário, com qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social, salvo casos previstos em lei, devendo ser revisado a cada 2 (dois) anos (BRASIL, 1993).

A Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública, causada pela pandemia da COVID-19, flexibilizando o limite de renda familiar *per capita* para acessar o BPC, nos casos de famílias que, além da vulnerabilidade econômica, também enfrentam grande vulnerabilidade social, de saúde, de saneamento básico e de acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2020e).

A seguir serão apresentadas as condições de acesso e revisão do benefício e os casos em que ele poderá ser suspenso ou até mesmo ter sua concessão encerrada.

2.2. ACESSO, REVISÃO E SUSPENSÃO DO BPC

Para fins de acesso ao benefício, a renda familiar per capita deve ser inferior a um quarto do salário mínimo, caracterizando-se como uma política voltada para atender as pessoas em condições econômicas extremamente precárias. Em relação à idade, ocorreram algumas mudanças no decorrer dos anos, sendo que a Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, estabeleceu que a idade continuaria sendo 67 anos, porém, o Estatuto do Idoso, a Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, reduziu-a para 65 anos (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010).

Além dos critérios de idade e renda, outra condição que também gera o direito ao benefício diz respeito às pessoas com alguma deficiência: a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, denominado Estatuto da Pessoa com Deficiência, define a pessoa com deficiência aquela que possui: “[...] impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015).

Desta forma, acrescenta-se que o BPC é direcionado às pessoas com deficiência, de qualquer idade, e a idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que não dispõem de condições e meios de prover seu sustento ou tê-lo provido pela família, apresentando impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Para tanto, devem comprovar renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, não podendo

o beneficiário acumular o BPC com qualquer outro auxílio no âmbito da seguridade social, salvo os previstos em lei. No caso das pessoas com deficiência, é necessário, ainda, que essa condição seja comprovada por meio de avaliação médica e social, com profissionais do INSS (BRASIL, 1993).

Para requerer o benefício, não é necessária prévia contribuição ao INSS. Contudo, ele não gera direito ao recebimento do 13º salário e pensão, em caso de morte do beneficiário. Podem acessar esse direito os brasileiros natos ou naturalizados e pessoas de nacionalidade portuguesa, que comprovem residência fixa no Brasil. A operacionalização do BPC fica a cargo do INSS. Portanto, o requerimento deve ser encaminhado por meio dos seguintes canais de atendimento: pelo site de endereço eletrônico “meu.inss.gov.br”; pelo telefone número “135” e/ou, ainda, pelo aplicativo “Meu INSS” (BRASIL, 2020a).

É importante frisar que, na soma da renda mensal bruta familiar, não serão computados os benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária, valores recebidos de programas sociais de transferência de renda, bolsas de estágio supervisionado, pensão especial de natureza indenizatória, benefícios de assistência médica, rendas de natureza eventual ou sazonal e rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem (BRASIL, 2011b).

Ainda cabe destacar que os requerentes do benefício devem informar o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF – e apresentar documento com foto, reconhecido por lei, como prova de identificação. As inscrições no CPF e no Cadastro Único, para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico –, se configuram como requisitos para a concessão, manutenção e revisão do benefício. Aqueles que não tiverem inscrição ou atualização no CadÚnico terão seu benefício suspenso. Assim, o Cadastro Único é uma ferramenta para identificar as famílias de baixa renda e caracterizar a situação em que se encontram, com o intuito de viabilizar seu acesso aos diversos programas sociais e às políticas públicas da Assistência Social (LUCENA, 2018).

Os formulários de requerimento do benefício são disponibilizados por meio eletrônico, podendo ser solicitados pelos canais de atendimento do INSS ou órgãos autorizados, pois tal benefício independe de interdição judicial. O quadro 2 apresenta a lista de documentos e formulários que podem ser exigidos pelo INSS, no momento da solicitação do benefício.

Quadro 2 – Documentos e formulários apresentados ao INSS, conforme categoria de enquadramento

Idoso	Pessoa com deficiência
✓ Procuração ou termo de representação legal, documento de identificação com foto e CPF do procurador ou representante, se houver.	
	✓ Documentos que comprovem a deficiência.
	✓ Se necessário, solicita-se documentos para atualização de cadastro ou atividade.
<p>Também pode ser solicitado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Documento de identificação e CPF do titular (ao requerente maior de 16 anos de idade poderá ser solicitado documento de identificação oficial com fotografia); ✓ Formulários preenchidos e assinados, de acordo a situação do titular; ✓ Menores de 18 anos, filhos de pais falecidos ou desaparecidos ou que tenham sido destituídos do poder família – Termo de Tutela –; ✓ Adolescentes com deficiência, em cumprimento de medida socioeducativa: documento comprobatório de regime semiliberdade, liberdade assistida ou outra medida em meio aberto, emitido pelo órgão competente de Segurança Pública estadual ou federal; ✓ Representante Legal do requerente: documento de identificação e procuração; ✓ Para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é necessário estar registrado no Cadastro Único. 	
<p>Formulários que devem ser apresentados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Requerimento do BPC e Composição do Grupo Familiar: em todos os casos. ✓ Formulário Único de Alteração da Situação do Benefício: se o requerente recebe um benefício e deseja renunciar para ter direito a outro. Não é possível renunciar à aposentadoria por tempo de contribuição, idade e especial. ✓ Declaração de Renda do Grupo Familiar: formulário disponível por ser informação pública – seu preenchimento é responsabilidade dos servidores do INSS, no momento do atendimento presencial. 	

Fonte: Brasil (2020a, 2020b).

Salienta-se que cada caso tem a sua especificidade e é avaliado conforme a necessidade e a situação em que se enquadram os beneficiários, e, ainda, que os formulários devem ser preenchidos e entregues anexados aos documentos, no dia agendado para comparecer ao INSS. A inscrição no Cadastro Único se configura como requisito para concessão, manutenção e revisão do benefício (BRASIL, 2007).

Quanto à revisão do BPC, ela ocorre a cada 2 (dois) anos, a fim de verificar se as condições que deram origem ao direito ainda permanecem,

conforme determina o art. 25 da Portaria Conjunta nº 03 do MDS/Gabinete do Ministro, de 21 de setembro de 2018:

Art. 25. A reavaliação da deficiência ocorrerá a cada dois anos, podendo o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social editar ato para indicar os procedimentos a serem observados e os grupos que eventualmente serão dispensados ou priorizados nessa revisão (BRASIL, 2018).

Inicialmente, realiza-se uma avaliação social, na qual o profissional, em visita domiciliar aos beneficiários, busca levantar informações acerca de aspectos pessoais, sociais, econômicos, de infraestrutura e demais quesitos que envolvam a vida do sujeito e seus familiares. Essa avaliação é realizada por um assistente social, do INSS, que utiliza os procedimentos necessários para conhecer de forma mais adequada a realidade social e familiar do beneficiário, verificando, ainda, a veracidade das informações fornecidas sobre a composição do grupo e da renda familiar. Assim, o artigo nº 22 da Portaria Conjunta nº 03, de 21 de setembro de 2018, do MDS/Gabinete Ministro, determina:

Art. 22. A revisão do BPC, de que trata o art. 21 da Lei nº 8.742, de 1993, será realizada por meio de:

I - Cruzamento periódico de informações e dados disponíveis pelos órgãos da Administração Pública; e

II - Quando for o caso, reavaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993.

§ 1º A análise da renda familiar per capita para a manutenção do BPC ocorrerá por meio da leitura das informações do CadÚnico para recomposição do grupo familiar e de outros cadastros e bases de dados dos órgãos da Administração Pública disponíveis para auferir a renda dos membros do grupo familiar.

§ 2º O MDS deverá supervisionar e orientar as ações de cruzamento de informações a que se refere o inciso II do art. 39 do Decreto nº 6.214, de 2007 (BRASIL, 2018).

Os dados coletados na visita são compilados e enviados ao INSS, órgão responsável pela perícia médica e conclusão do processo de revisão, que emite parecer informando se o benefício continua sendo concedido ou deve ser cessado (BRASIL, 2018). A revisão é realizada por meio do cruzamento contínuo das informações e dados e pela reavaliação médica e social, se necessário. Se nesse processo de cruzamento for identificado que o beneficiário tem condições de prover seu sustento ou tê-lo provido pela família, o INSS suspenderá ou cessará o pagamento. No entanto, se for verificado o contrário, o INSS considerará revisado o benefício relativo ao idoso. Já em relação à pessoa com deficiência, ela será convocada para a realização da reavaliação médica e social. Ao identificar a manutenção das condições, que deram direito ao recebimento do benefício, o INSS converterá automaticamente o benefício da pessoa com deficiência em benefício do idoso (BRASIL, 2016).

A Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, determina que o benefício será suspenso quando a pessoa exercer atividades remuneradas, inclusive na condição de microempreendedor individual (BRASIL, 2011a). No entanto, a remuneração de pessoas com deficiência, na condição de aprendiz, não será considerada para fins de cálculo da renda mensal *per capita*. Então, a contratação de pessoas, nessas condições não acarreta a suspensão do benefício, no prazo limite de 2 anos, podendo, nesse período, o beneficiário receber a remuneração mais o BPC. Não consiste em motivos para a suspensão ou cessação do benefício o desenvolvimento de capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas, de habilitação e reabilitação (BRASIL, 1993).

O BPC é cessado quando superadas as condições que deram direito ao mesmo ou por morte do beneficiário. Já o cancelamento ocorre quando constatadas irregularidades na sua concessão, não podendo, em hipótese alguma, ser transferido a outra pessoa. Todavia, a cessação do benefício não impede nova concessão, se atendidos os requisitos. Os idosos e as pessoas com deficiência, em condição de acolhimento institucional, de longa permanência, têm o mesmo direito que os demais, no que tange ao BPC (BRASIL, 1993).

2.3. FONTES DE RECURSOS PARA CUSTEIO DO BPC

A Assistência Social é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 e integra o sistema de seguridade social brasileiro. Porém, um orçamento destinado especificamente para essa área só foi instituído no ano de 2000, com a criação da função orçamentária “assistência social”, apesar do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ter sido implantado em 1996. Até 1999, os gastos nessa área eram executados e alocados na função orçamentária “assistência e previdência” (ANFIP, 2011, grifo do autor). De acordo com o TCU (2013), as ações da Assistência Social são financiadas por todos os cidadãos brasileiros, que, por meio do pagamento dos impostos, possibilitam a realização do que foi estabelecido na LOAS. Assim, o artigo nº 28 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe que:

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (BRASIL, 1993).

O artigo nº 194 da Constituição Federal de 1988 (CF) define a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). “Os recursos para custeio do BPC provêm do FNAS” (BRASIL, 2010) e a CF de 1988 determina que:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

* Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”(NR). (BRASIL, 1988).

De acordo com o Decreto-Lei nº 1.605, de 25 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995a), que regulamentou o FNAS, o objetivo deste fundo “é proporcionar recursos e meios para financiar o BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social, aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. [...]” (PINHEIRO, 2005, p. 03). Já o Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que revogou o Decreto-Lei nº 1.605 determina que:

O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem como objetivo proporcionar recursos para Co financiar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (BRASIL, 2012).

Desde 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) coordena a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a gestão do FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que, por meio de convênios anuais com o INSS e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, repassa recursos via FNAS e exerce parte de suas competências de forma descentralizada para estados e municípios. Desta forma, compartilha com gestores estaduais e municipais de assistência social o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício, de acordo com as diretrizes da LOAS, da PNAS, do SUAS e orientações complementares (ANFIP, 2011). Ainda, ressalta-se que o FNAS é constituído por receitas provenientes de:

- I. dotações orçamentárias da União;
- II. doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- III. contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro;
- IV. recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;
- V. receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;
- VI. receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social;
- VII. transferência de outros fundos (BRASIL, 1995).

A aplicação dos recursos do FNAS é efetivada por meio do pagamento do benefício de prestação continuada, do apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social, aprovados pelo CNAS, a partir das prioridades estipuladas nas LOAS. Os serviços assistenciais podem ser definidos como aquelas atividades executadas de forma contínua e que têm como objetivo melhorar a vida da população, atendendo as necessidades básicas, “devendo ter na sua organização programas de amparo: às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social; e às pessoas que vivem na rua” (ANFIP, 2011, p. 204).

3. DEMAIS PROGRAMAS E AÇÕES RELACIONADOS AO BPC

Conforme já mencionado, o BPC é um importante programa de transferência de renda e assistência social direcionado à população em situação de vulnerabilidade econômica e social agravada pela idade e deficiência. Conforme Medeiros, Britto e Soares (2007), a expansão dessa política contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade. Destaca-se ainda que as ações não incidem somente na renda familiar dos beneficiários, uma vez que buscam integrar e articular as políticas de assistência, educação, saúde

e demais. O Quadro 3 apresenta a articulação do BPC com o Programa Criança Feliz (PCF). Já o Quadro 4, resume as ações do BPC direcionadas à inserção das pessoas com deficiência na escola e no mercado de trabalho. Essas ações visam atender de forma ampla as necessidades dos beneficiários e, no caso das pessoas com deficiência, o desenvolvimento e a inserção social.

Quadro 3 – Articulação do BPC com o PCF

(continua)

	BPC	Programa Criança Feliz
Finalidade	Auxiliar as pessoas que não apresentam condições de prover seu sustento ou tê-lo provido pela família.	Apoiar e acompanhar crianças, gestantes e famílias, estimulando o desenvolvimento infantil integral e auxiliando na preparação para o nascimento e cuidados perinatais. Colabora, ainda, no exercício da parentalidade, fortalecimento de vínculos, estímulo ao cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade.
Público-alvo	Idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência (qualquer idade).	Gestantes, crianças de até 3 (três) anos e suas famílias; Crianças de até 6 (seis) anos e suas famílias; Crianças de até 6 (seis) anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida protetiva; Beneficiário do BPC.
Condicionalidades	Idosos: comprovar idade igual ou superior a 65 anos. Pessoa com deficiência: apresentar impedimentos de longo prazo (mínimo de 2 anos), que podem ser físicos, mentais, intelectuais ou sensoriais e que podem ser obstáculos para sua participação efetiva na sociedade. Para ambos os casos: apresentar renda per capita inferior a 1/4 do salário-mínimo .	Ser beneficiário do Bolsa Família e/ou estar a criança sob medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e quem recebe BPC.

(conclusão)

	BPC	Programa Criança Feliz
Benefício	1 (um) salário mínimo mensal pago ao beneficiário. Não gera direito ao recebimento do 13º salário e nem pensão em caso de morte.	São realizadas visitas na residência da família incluída no programa, visando a aproximação dos serviços com a família, proporcionando intervenções singulares e em consonância com a realidade de cada sujeito. As visitas têm perspectivas de prevenção, proteção e promoção do desenvolvimento infantil na primeira infância. As equipes do Criança Feliz fazem o acompanhamento e fornecem orientações que auxiliam no desenvolvimento humano. A referida equipe é composta por visitadores, que são profissionais de nível médio ou superior, e o supervisor, que é um profissional de nível superior. A atuação se dá de forma articulada com o CRAS. Não há a concessão de auxílio financeiro.

Fonte: Brasil (2020a, 2020b); Brasil (2017); Brasil (2019b).

Quadro 4 – Ações do BCP

(continua)

	BPC ESCOLA	BPC TRABALHO
Finalidade	Proporcionar o acesso e a permanência de crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos, com deficiência na escola, buscando identificar barreiras e dificuldades para que isso se efetive.	Promover o protagonismo e a participação social das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, visando a superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, qualificação profissional e acesso ao trabalho.
Público-alvo	Crianças e adolescentes, com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do BPC.	Pessoas de 16 a 45 anos, beneficiárias do BPC, que desejam trabalhar, mas encontram dificuldades para a formação e qualificação profissional, afim de se inserir no mercado de trabalho.

(conclusão)

	BPC ESCOLA	BPC TRABALHO
Ações Realizadas	As ações desenvolvidas são intersetoriais (estado, município e distrito federal), envolvendo as políticas de assistência social, de educação, de saúde e de direitos humanos. Os beneficiários e suas famílias são acompanhados pelos profissionais do CRAS, que realizam visitas domiciliares, aplicam um questionário e, a partir de então, apontam atividades e ações que auxiliam na superação das barreiras que podem interferir na vida desses sujeitos.	Para facilitar o acesso do público-alvo ao mercado de trabalho, foram realizadas alterações na legislação do BPC, que são: A partir de 2011: Suspensão e não cancelamento do benefício para o indivíduo que ingressar no mercado de trabalho e exercer atividade laboral remunerada. Ao deixar de exercê-la, pode solicitar reativação do benefício. Jovem Aprendiz: Pode acumular a remuneração de aprendiz com o BPC, por até 2 (dois) anos.
Benefício	Ações realizadas, não há um valor monetário definido.	O BPC trabalho articula-se com o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) em ações de mobilização e encaminhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para qualificação profissional e ações de inclusão produtiva.

Fonte: Brasil (2019b); Brasil (2019c)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de transferência direta de renda, destinadas à população em situação de vulnerabilidade econômica e social, têm apresentado uma considerável e significativa expansão no Brasil nos últimos anos. No caso do BPC, que é uma política de assistência social direcionada aos idosos e às pessoas com deficiência, no ano de 2019 foram concedidos 5,2 milhões de benefícios, num total de R\$ 7,6 milhões. Somente em abril de 2020 foram concedidos 175,6 mil benefícios, num valor total de R\$ 118,4 milhões, dos quais 29.580 foram amparos assistenciais e 146.021 antecipações do BPC, no valor de R\$ 87,5 milhões.

O BPC integra a política de proteção social e visa resguardar uma parte da população brasileira, que, por motivos de deficiência, doença, velhice e invalidez, são vulneráveis à pobreza e a exclusão social. Assim, evidencia-se a importância de benefícios assistenciais não contributivos, visto que essa parcela da população não teria condições financeiras de contribuição à Previdência Social, ficando desassistidos em suas necessidades básicas de alimentação, saúde e educação, dentre outras.

O BPC não incide somente na renda familiar dos beneficiários, suprimindo suas carências econômicas, mas também busca promover ações e articular com as diversas políticas para garantir a inclusão dos beneficiários na sociedade. Essas ações são direcionadas ao suporte às famílias, acompanhamento do desenvolvimento integral das crianças com deficiência, permanência escolar e incentivo à inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Por fim, destaca-se que, em grande parte, o BPC está cumprindo o seu propósito, auxiliando no enfrentamento das múltiplas expressões da pobreza da população de pessoas idosas e com deficiência. No entanto, sugere-se uma pesquisa em torno das famílias desses beneficiários, pelo menos a nível regional, a fim de se conhecer o real impacto desse benefício na vida dessas pessoas.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades** / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Floriano José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. 278p.: il. Coordenado por: Jeziel Tadeu Fior e Vanderley José Maçaneiro. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8523>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. [s. l.: s. n.], 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976**. Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). [s. l.: s. n.], 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970979/D77077.1976.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 233, p. 18769-18772, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. 1995a. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 165, p. 13141-13142, 28 ago. 1995. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112534/decreto-1605-95>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. 1995b. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 236, p. 20309-20311, 11 dez. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 192, p. 1-6, 3 out. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº **8.742, de 7 de dezembro de 1993**, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº **3.048, de 6 de maio de 1999**, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 188, p. 16-19, 28 set. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº **6.214, de 26 de setembro de 2007**, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 178, p. 1, 15 set. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6564.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação. **Nota Técnica**: Assunto: Financiamento da Assistência Social no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dez. 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Nota_Tecnica_Financiamento.pdf.

BRASIL. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. (2011a). Conversão da Medida Provisória nº 529, de 2011. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 169, p. 1-2, 1 set. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011. (2011b). Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, p. 15-16, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 159, p. 5, 16 ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm#art15. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 127, p. 2-11, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016. (2016). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 252, n. 214, p. 55, 8 nov. 2016. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24499642/do1-2016-11-08-portaria-interministerial-n-2-de-7-de-novembro-de-2016-24499581

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **SUAS no Programa Criança Feliz**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_no_CriancaFeliz.pdf.

BRASIL. Portaria conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, Concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 184, p. 85-88, 24 set. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41971503/do-1-2018-09-24-portaria-conjunta-n-3-de-21-de-setembro-de-2018-41971236

BRASIL. Ministério da Cidadania. **BPC na escola. gov.br**, [s. l.], 22 nov. 2019, 18:52. 2019a Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/bpc-na-escola>.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Criança Feliz. gov.br**, [s. l.], 2019b. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **BPC trabalho. gov.br**, [s. l.], 22 nov. 2019, 19:07. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/bpc-trabalho>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. (2020a). Benefício assistencial ao idoso (BPC). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-beneficio-assistencial-ao-idoso/>.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. (2020b). Benefício assistencial a Pessoa com deficiência (BPC). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia>.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguro Social. (2020c). Secretaria de Políticas de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. [s. l.]: Secretaria de Políticas de Previdência Social: Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária, v. 25, n. 4, abr. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/Beps042020_trab_Final_em_TMC.pdf.

BRASIL. Lei nº 13.981, de 23 março de 2020. (2020d). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 57, p. 1, 24 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13981.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. (2020e) Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 64-A, p. 1-4, 2 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

DA FONTE, E. **Projeto de Lei nº 6.429, de 2019**. Estabelece o pagamento do 13º aos que recebem o benefício de prestação continuada (BPC). [s. l.]: Câmara dos Deputados, 2019. Apresentação em 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233857>.

FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O Benefício de Prestação Continuada—BPC: direito socioassistencial. In: CRUS, J. F. da *et al.* (org.). **Coleção de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**/Organizadores: José Ferreira da Crus... [et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anos-LOAS.pdf Acesso em: 21 maio 2020.

LUCENA, Terezinha Costa de. **Benefício de Prestação Continuada e Cadastro Único**: uma relação complexa. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2018. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/10397/1/TCC20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20e%20Cadastro%20c3%9Anico.pdf>.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 79, p. 5-21, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000300001&script=sci_arttext. Acesso em: 26 mar. 2020.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 53-70, jan./abr. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102=69922010000100004-&script=sci_abstract&tlng=pt. 2010.

PINHEIRO, Lessí Inês Farias. Fundo Nacional da Assistência Social: da teoria à prática social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-18, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3215/321527157009.pdf>

REIS, Míriam Fátima. **Benefício de prestação continuada: desafios e questões atuais**. 2011. Tese (Doutorado em Trabalho e Política Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://oatd.org/oatd/record?record=oai%5C%3Awww.bdt.uerj.br%5C%3A3838>.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, [s. l.], n. 135, p. 231-248, 2019.

VIDOR, V. C. (2009). ASPECTOS CONTROVERTIDOS NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, [s. l.], n. 1, p. 337-351, 2013. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/81>. Acesso em: 28 mar. 2020.

GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO BRASIL: AS RESSIGNIFICAÇÕES DAS OBRAS INACABADAS, SEGUNDO A PRAGMÁTICA PEIRCIANA

Ana Paula Flores Péres¹

Dalva Maria Righi Dotto²

Elisângela Carlosso Machado Mortari³

Bruna Righi Dotto⁴

1. INTRODUÇÃO

O Programa Proinfância foi criado em 2007 pelo governo federal brasileiro, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o propósito de ampliar o acesso de crianças à educação e proporcionar melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. Segundo Rezende

1 Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade da Região da Campanha. Mestranda em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria.

2 Professora nos Cursos de Graduação em Administração e em Gestão de Turismo e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Desenvolvimento Regional pela UNISC, com pós-doutorado em administração pela UFRGS.

3 Professora no Departamento de Ciências da Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Comunicação e Cultura pela UFRJ.

4 Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UNISINOS.

(2013), o Programa foi dividido em fases, em que a primeira se denominava Pré-PAC, com vigência de 2007 a 2011, utilizando a metodologia construtiva convencional (alvenaria de tijolos e concreto), e a segunda, chamada de PAC2, compreendeu o período que iniciou em 2011 com previsão de término em 2014, que utilizou Sistemas Construtivos Inovadores (SCI). A troca de metodologia construtiva de convencional para inovadora ocorreu visando a busca de um número maior de obras concluídas, primando em seu escopo por aspectos como: rapidez e qualidade no processo licitatório, menor preço, agilidade na construção, qualidade da construção, limpeza da obra e sustentabilidade.

A utilização de SCI ou Metodologia Inovadora (MI), como é denominada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituição promotora dos projetos e obras do referido Programa, apresentou falhas ao longo de sua implementação, o que culminou em quantidades reduzidas de obras concluídas. De acordo com o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80 - Implantação de escolas para educação infantil, emitido pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), o Programa Proinfância, em dezembro de 2017, apresentava o seguinte resultado: expectativa de entrega de 8.787 unidades infantis, com 39% de obras consideradas concluídas e 16% efetivamente trazendo retorno à sociedade (BRASIL, 2017)

As obras não finalizadas, especialmente as previstas com verbas públicas e que fazem parte de políticas públicas relevantes, como é o caso do Programa Proinfância, apresentam uma existência parcial diante da comunidade em que estão inseridas e de uma sociedade que as abriga, gerando como consequências: (a) grande significação, uma vez que emitem diferentes signos que afetam visão, audição, olfato e tato, além de outros sentidos ligados à sua transcendentalidade, e (b) informação de derrocada de sua utilidade, de decadência de sonhos e de empobrecimento cultural de uma geração.

Relacionar uma obra arquitetônica à obra não finalizada, como resultado de um processo no qual o signo existe de fato, mas não existe funcionalmente, sendo apenas um objeto ideal na consciência dos seus prováveis usuários, é relacioná-la à falta de perspectiva, falta de gestão e falta de proteção, uma vez que o governo nem gere, nem cuida, nem oferece. Essa simbologia ideal reveste a obra não finalizada de representações, uma vez que comunica e propõe uma obra que não

está concluída, que existe incompleta na sua materialidade e inexistente na sua aplicabilidade.

Considerando o Programa Proinfância na fase 2 (que compreende o período que utilizou Sistemas Construtivos Inovadores) como estudo de caso e utilizando-se uma pesquisa exploratória qualitativa, com análise documental, bibliográfica e observação, este estudo visa compreender neste contexto o equipamento urbano no processo executivo de previsão e não conclusão de obras públicas e como um ambiente de múltiplas comunicações pode interferir na construção de significados, utilizando como referência a pragmática peirciana.

Com este estudo, pretende-se contribuir na reflexão acerca das relações de produção entre os dois níveis ideológicos das relações sociais de produção: de um lado a obra concluída, institucionalizada e promotora de bem-estar público, de outro a obra não concluída, resultado de descaso ou ineficiência administrativa, que impacta na população, com desilusão em relação às expectativas criadas e desperdício de recursos públicos.

2. O PROGRAMA PROINFÂNCIA E A UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS CONSTRUTIVOS INOVADORES

O Programa Proinfância na sua segunda fase, que iniciou em 2011, com previsão de término em 2014, propiciou a oportunidade da utilização de Sistemas Construtivos Inovadores ou Metodologia Inovadora, denominação utilizada pelo FNDE/MEC, como estratégia para alavancar obras em todo o país e objetivava alcançar a meta da obrigatoriedade de matrícula das crianças na educação infantil (BRASIL, 2017).

A utilização de SCI no Programa Proinfância versou sobre três tecnologias: PVC Tecnologia Light Stell Frame, Tecnologia Concreto/PVC (Global Housing System) e Materiais Compósitos, que aliadas visavam contemplar em tempo recorde de 7 meses a construção de creches distribuídas em todo o Brasil (BRASIL, 2013).

Os projetos em que foram adotadas Metodologias Inovadoras (padrões do tipo B e C), no Programa Proinfância, contemplam um modelo padronizado de construção, sendo que as perspectivas são imagens de obras

prontas, resultantes da projeção sensorial da equipe técnica que acreditava no resultado do seu conhecimento sobre o projeto arquitetônico, conforme demonstrado nas Figuras 1 e 2 (BRASIL, 2013).

Figura 1 – Projeto padrão tipo B – Metodologia Inovadora – Proinfância



Fonte: Brasil (2019).

Figura 2 – Projeto padrão tipo C – Metodologia Inovadora – Proinfância



Fonte: Brasil (2019).

Embora, sob a ótica do governo federal, a utilização de SCI seria um recurso adequado para agilizar o processo de execução das obras do Programa, os resultados demonstraram uma realidade diversa da esperada, pois em 31 de março de 2017, de um total de R\$ 529.782.474,45 transferidos para a construção de 1.377 unidades infantis em MI, somente 70 unidades estavam concluídas (BRASIL, 2017).

3. A SEMIÓTICA NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS

A semiótica apresentada por Charles Sanders Peirce (1839-1914) trata da teoria dos signos e entende o signo como qualquer coisa, de qualquer espécie, que representa uma outra coisa, diferente de si mesma. Entre os escritos de Peirce e sua contribuição para os estudos da semiótica, está a doutrina pragmática que entende que:

para determinar o sentido de uma concepção intelectual deve-se considerar as consequências práticas pensáveis como resultantes necessárias da verdade da concepção; e a soma dessas consequências constituirá o sentido total da concepção (PEIRCE, 1974, p. 13).

A semiótica pragmatista peirciana apresenta a relação entre o conhecimento hipotético e sujeito e a experimentação e exposição lógica dos argumentos. Dessa forma, provoca o significado de crença preestabelecida e as cognições já formadas para o estabelecimento da dúvida no processo da experimentação. Para Peirce, “a dúvida é de um gênero totalmente contrário. Não é um hábito, mas privação de um hábito (...) que de alguma forma precisa ser superada por um hábito” (PEIRCE, 1974, CP, 5.417).

Avançando na obra de Peirce, compreende-se que um experimento deve resultar de uma operação do pensamento, ou seja, ao acreditar em algo, eleva-se o pensamento racional da falibilidade e se passa a experimentar a hipótese pensada, então:

(...) ele (o pragmatista) situa o significado num tempo futuro, pois a conduta é a única conduta que está sujeita ao autocontrole (...), pois um fenômeno experimental é o fato afirmado pela proposição de que a ação de uma certa descrição terá uma certa espécie de resultado experimental; e resultados experimentais são os únicos resultados capazes de afetar a conduta humana (...). Sempre que uma pessoa agir intencionalmente, age sob a crença em algum fenômeno experimental. (PEIRCE, 1974, CP, 5.427).

Nesse entendimento, a mediação do signo no espaço experimental possibilita a geração do conhecimento sobre o fato pensado: “nada que não pudesse resultar de um experimento pode exercer influência direta sobre a conduta” (PEIRCE, 1974, CP, 5.412). E esse enquadramento semiótico é o ponto de partida para se pensar sobre a gestão dos espaços públicos desde a concepção arquitetônica até a pós-ocupação. Ora, o estado de crença no qual se coloca o autor de um projeto implica a experimentação de um pensamento considerado infalível, até que se prove o contrário.

Por isso, ao compreender o processo de transformação do pensamento em experimentação nos espaços urbanos, é importante considerar a relação *sígnica* estabelecida. Um signo é constituído na tríplice relação entre as partes. Para o entendimento da semiose peirciana e sua dimensão *sígnica*, é relevante compreender o processo de substituição de uma coisa por outra. Esse aspecto processual proporcionará a reorganização do conhecimento gerado pelo espaço arquitetônico até a usabilidade da obra, que se constitui em um novo signo.

O signo é composto pelo **signo** em si ou *representamen*, que transmite a ideia do **objeto**, representado pelo **interpretante**. A leitura semiótica aplicada ao espaço arquitetônico é provocada por esta infinita processualidade de substituição de uma coisa por outra, interpretada segundo as dúvidas e as crenças da experimentação. Um equipamento escolar como um signo representa algo para alguém, chamado de usuário/interpretante, ao qual seu espaço passa a significar, para seus ocupantes. O signo é sempre formatado, em uma consciência ou mente, pelos três elementos: (a) *representamen* – sensação ou veículo da informação –; (b) *referente* – lembrança –; e (c) *interpretante* – relação ou interpretação que é feita. A obra propriamente dita é o signo. A percepção ou sensação ou veículo da informação que esta obra provoca, toda vez que sua memória aciona a lembrança do provocado, é o *representamen* do signo – funciona quase que como um gatilho imaginário. Essa lembrança é o referente do signo, conhecida também como objeto. Tanto quanto o próprio signo, o objeto do signo também pode ser qualquer coisa de qualquer espécie. Essa “coisa” qualquer está na posição de objeto porque é representada pelo signo. O que define signo, objeto e interpretante, portanto, é a posição lógica que cada um desses três elementos ocupa no processo representativo (SANTAELLA, 2005).

Como objeto estético que produz sensações e sentimentos toda vez que a imagem da obra não concluída for vislumbrada irá provocar no observador uma sensação; e todas as sensações, sentimentos e cognições da mente têm, como resultado da percepção, a memória das ocorrências reais ou não. Segundo Peirce, são três as categorias da consciência: (i) interpretante em nível de primeiridade (interpretante imediato), que provoca na mente interpretadora, apenas, a captação sensível de sua qualidade que é um signo; (ii) interpretante em nível de secundidade (interpretante dinâmico), que provoca uma reação ativa na mente interpretadora; e (iii) interpretante em nível de terceiridade (interpretante final), que provoca na mente interpretadora o reconhecimento das normas, estabelecidas pelo uso comum e desenvolvidas sob a forma de leis, as quais caracterizam convenções e hábitos (FERRARA, 1986, p. 58).

Nas obras urbanas, a primeiridade contém as sensações e sentimentos e seria todas as relações que a imagem da obra provoca no observador, no qual o que é percebido manifesta-se na mente; a secundidade desperta a partir da relação de convívio entre sensação e realidade, ou seja, a relação entre a obra e o bairro em que está inserida, reconhecendo elementos da realidade, independente da vontade da mente; e a terceiridade acontece quando as ideias e convenções já estão estabelecidas, e as sensações são relacionadas aos símbolos que a obra abandonada provoca.

A relação de todos esses elementos foi chamada por Peirce de semiose. Nesse contexto, cabe analisar os símbolos percebidos pela coletividade que vive no entorno de uma obra pública que não foi concluída, que emite diariamente uma diversidade de sentimentos inversos, relacionando-os ao passado, presente e futuro.

Os signos que apresentam uma associação arbitrária, como é o caso de uma obra abandonada, são reconhecidos como signos simbólicos. Essa simbologia é então associada aos sentimentos de desprezo, abandono e desleixo, na qual a imagem e a ideia de uma obra pública não finalizada representam retrocesso e descaso.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE A PRAGMÁTICA PEIRCIANA EM RELAÇÃO AO PROGRAMA PROINFÂNCIA

Como foi referenciado anteriormente, a metodologia de construção, proposta pela gestão pública brasileira para o Programa Proinfância, contemplou todo o território nacional para o fomento da tecnologia e dos materiais que conjugavam a proposta construtiva. Coube a cada região geograficamente dividida o fornecimento da matéria prima. O projeto padrão priorizou a diversidade comercial brasileira, a espacialidade territorial e a multiplicidade perceptiva dos sujeitos envolvidos na proposta metodológica. Utilizando-se das Metodologias Inovadoras de construção e de projetos padrões, a partir de 2013 a gestão pública iniciou esta nova sistemática na construção de creches por todo o Brasil.

Do plano sensorial, a experiência arquitetônica alcança o plano da intervenção no espaço concreto. Considerando que o resultado da projeção inicial alcança o campo do receptor que lê a experiência projetual, por meio da intervenção do habitus, a leitura da Metodologia Inovadora de construção aplicada ao programa Proinfância passa pela construção imagética apresentada na Figura 3 (obra paralisada) e também pela vivência expressa na Figura 4 (obra concluída).

Figura 3 – Obra inacabada/paralisada de projeto padrão tipo B – MI – Proinfância



Fonte: Pacheco (2015).

Figura 4 – Creche finalizada – projeto padrão tipo B – MI – Proinfância



Fonte: Mello (2016).

Diferente das imagens projetadas nas propostas de obras concluídas (Figuras 1 e 2), que representam a concepção conceitual da obra acabada, a imagem da obra inacabada carrega a interpretação do processo no uso das Metodologias Inovadoras de construção. A sensação de prejuízo provocada pela experiência incompleta gera a não creditação do conhecimento arquitetônico inicial e da política pública prevista.

Da mesma forma, ao visualizar a obra em seu estágio de pós-ocupação e concluída, observa-se como o projeto contemplou as necessidades e as expectativas dos usuários, indicando que a ruptura dos sentidos ocorre no processo de transmissão da ideia, ou seja, na experiência de construção/execução do projeto. O que significa que é na semiose que ocorrem as perdas do sentido primeiro. É na semiose que reside o falibilismo apontado por Peirce na discussão da pragmática.

O resultado da política pública do Programa Proinfância pode ser observado nas parselhas de imagens em que se observa a percepção inicial do projeto, expressa nas Figuras 1 e 2, que demonstra o projeto com a obra concluída, e a experiência final, expressa nas Figuras 5, 6 e 7, que resultou em obras inacabadas, abandonadas e depredadas.

Figura 5 – Fachada de obra depredada de creche – Proinfância



Fonte: Redação AP (2019).

Figura 6 – Obra abandonada de creche – Proinfância



Fonte: Kannenberg (2017).

Figura 7 – Interior de obra inacabada de creche – Proinfância



Fonte: G1 RS (2015).

As imagens são unidades de percepção que supõem um entendimento globalizado da metodologia proposta pela gestão pública. Referente especificamente ao Programa Proinfância, o sentido que se guarda da iniciativa construtiva é o do descaso e do mau uso dos recursos públicos. Para Ferrara (1986, p. 120),

como processo em constante convergência e conversão de significados, o uso não se amolda a normas, estatutos ou códigos, mas é, antes, fala subversiva e marginal pela maneira como preenche o espaço urbano de inusitados significados e gera a imprevisibilidade de outros usos (...).

O uso final da obra é reconvertido e a sua verificação ocorre no caráter vivencial do projeto construtivo. Para cercar o objeto de sentido, é necessário cercar o signo de variáveis textuais que provocam um efeito do todo projetado. Entretanto, na pós-obra, o sentido é literalmente apagado sob o efeito do fogo que reduz o projeto ao interpretante final da falha.

Finalmente, a tecnologia que leva ao uso efetivo e associada à construção final ultrapassa o sentido daquela hipótese no espírito experimentado, como alegou Peirce, e resulta no tempo do abandono: “entendida como unidade de percepção, a cidade não é um dado, mas um processo contextual onde tudo é signo, linguagem” (FERRARA, 1986, p. 121). Assim, é possível

compreender o enquadramento sógnico, que corresponde ao espírito projetivo, e o acontecimento jornalístico, relatado na estagnação do conhecimento da obra que resultou do Programa Proinfância.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas públicas em educação que tenham como propósito investir em educação infantil são essenciais para possibilitar às futuras gerações desenvolvimento e cidadania. Acrescenta-se a necessidade de que a aplicação de recursos públicos deva resultar em impacto positivo para a população e primar pelo desempenho adequado, numa cadeia de valor para as políticas públicas, que inclua as dimensões do esforço (economicidade, excelência e execução) e de resultados (eficiência, eficácia e efetividade) (BRASIL, 2009).

Com este intuito, foi criado pelo governo federal brasileiro o Programa Proinfância, que em sua segunda fase utilizou Sistemas Construtivos Inovadores, visando garantir o acesso de crianças em creches e pré-escolas, com uma oferta de igualdade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira para as prefeituras municipais, e tinha a perspectiva de que, ao utilizar a Metodologia Construtiva Inovadora ao invés da convencional, resultaria em um número maior de obras concluídas, com maior rapidez e qualidade no processo licitatório, menor preço, agilidade na construção, qualidade da construção, limpeza da obra e sustentabilidade.

Entretanto, a utilização dos SCI em obras públicas brasileiras, visando a expansão da rede de creches infantis, através do referido Programa, trouxe um paradigma que está longe de ser resolvido, tendo como resultado inúmeras obras inacabadas, deixando um legado de imagens inconclusas na memória das crianças que ainda demorarão muito tempo para serem apagadas, fruto de creches abandonadas e de sonhos deixados em um futuro distante. Resulta em repertórios, nos quais o repertório novo é alimentado de um repertório perdido que se firma no concreto, no palpável, no signo emitido pelas obras não finalizadas.

A percepção de linguagens entre projetista, construtor e usuário é a capacidade de comunicar signo, ideias e sentimentos. Essa capacidade é

contínua numa tríade que liga pensamento e lembranças. O processo de sensações é um caminho de interiorização em que o usuário percebe o entorno, e ficam armazenadas na memória as impressões. Essa percepção de obra não finalizada é claramente perceptível quando se visualiza as obras abandonadas/depredadas do Programa Proinfância. Os usuários têm uma expectativa na vivência da obra, entretanto ela regride no seu processo construtivo, refletindo numa questão: qual é a imagem do Sistema Construtivo Inovador utilizado no Programa Proinfância, atrelado às obras existentes?

A partir do momento que se ergue uma edificação arquitetônica, inicia-se o processo de emissão de significados, sentimentos provocados pelo simples fato da obra existir. A percepção de linguagens entre projetista, construtor e usuário é capacidade de comunicar signos, ideias e sentimentos. Essa capacidade é contínua numa tríade que liga pensamento, lembranças e conjecturas ou seria, no caso do Programa Proinfância: projeto *versus* obra em execução *versus* obra abandonada. A formação do texto na captura do espaço urbano passa a ser um processo de interiorização em que o usuário percebe o entorno e armazena na memória suas impressões.

Portanto, é certo que as obras das creches do Programa Proinfância, formatadas por esse ambiente de múltiplos significados, vivem a realidade da formação de sistemas de transição em constante imprevisibilidade devido às concepções imagéticas, resultado dessa vivência. Mais do que aumentar a oferta de vagas na educação infantil e fomentar o uso de alternativas de implementação de uma nova política pública, a utilização do Sistema Construtivo Inovador, pactuada nas obras do referido Programa, ainda é uma incógnita para a gestão pública brasileira, devido ao grande número de obras inacabadas e que necessitam ser concluídas.

Através do exposto, a semiótica tem se mostrado um campo de análise e compreensão favorável para diversas áreas como a arquitetura e a gestão pública. A incidência de percepções entre a experiência projetiva e a apropriação da pós-obra é fundamental para o controle das ações públicas e para o acompanhamento dos processos metodológicos exigidos.

No caso específico do Programa Proinfância, tem-se obras não finalizadas que representam muito mais do que escolas não concluídas, significam também um legado de inúmeras crianças sem atendimento, sem merenda balanceada, e de mães sem acesso ao trabalho, pois necessitam permanecer em casa por não ter um espaço público (creche) adequado para deixar seus filhos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. FNDE. **PROINFÂNCIA**: Construção de Escolas de Educação Infantil: Creche de Tipo B e C: Metodologias Inovadoras. Brasília, DF: MEC: FNDE: DIGAP: CGEST: SIMEC, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/areas-para-gestores/manuais?start=10>. Acesso em: 15 set. 2019.
- BRASIL. Vantagens do Novo Método. **Fnde.gov.br**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos-2/item/4838-vantagens-do-novo-m%C3%A9todo>. Acesso em: 15 set. 2019.
- BRASIL. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80 - Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União: Secretaria Federal de Controle Interno, 2017.
- BRASIL. **Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública**. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.
- FERRARA, L. D'A. **A estratégia dos Signos**. São Paulo: Perspectiva, 1986.
- G1 RS. Pelo menos 59 creches têm obras paralisadas ou abandonadas no RS. **G1.globo.com**, s. l., 11 set. 2015, 20:39. Disponível em: <http://g1.globo.com>. Acesso em: 15 set. 2019.
- KANNENBERG, V. Construtora que abandonou obras de creches no RS está na mira do TCU. **Gauchazh.clicrbs.com.br**, s. l., 16 jan. 2017, 12:00. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/01/construtora-que-abandonou-obras-de-creches-no-rستا-na-mira-do-tcu-9356981.html#:~:text=MVC%2C%20que%20concluiu%20apenas%20seis,parcerias%20com%20o%20poder%20público&text=A%20empresa%20contratada%20por%20102,público%20por%20até%20cinco%20anos>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- MELLO, K. Padre na creche. **Peadpedagogiakaren.pbworks.com**, s. l., 2016. Disponível em: <http://peadpedagogiakaren.pbworks.com>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- PACHÊCO, M. Sete creches de Piauí estão com obras paradas e moradores se sentem prejudicados. **Portaldodia.com**, s. l., 11 abr. 2015, 10:58. Disponível em: www.portaldodia.com. Acesso em: 15 set. 2019.
- PEIRCE, C. S. **The Collected papers of Charles Sanders Peirce**. Charlottesville: Intellex, 1992. 1 CD-ROM.
- PEIRCE, C. S. **Escritos Coligidos**: Sobre a justificação científica de uma conceitografia, Fundamentos da Aritmética. São Paulo: Editora Abril, 1974.
- REDAÇÃO AP. Incêndio em obra de creche abandonada assusta moradores da Vila Nova. **Aplateia.com.br**, s. l., 9 mar. 2019, 9:51. Disponível em: www.plateia.com.br. Acesso em: 11 dez. 2019.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil** – Proinfância: uma proposta metodológica. (2013). 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

SANTAELLA, L. **Matrizes da linguagem e pensamento**: sonora, visual verbal: aplicações na hipermídia. 3. ed. São Paulo: Iluminuras: FAPESP, 2005.



UNIDADE

3

**TEMAS
TRANSVERSAIS
NA GESTÃO
PÚBLICA**

CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA E A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO DA UFSM E DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DE SANTA MARIA

*Jonas Carniel de Macedo¹
Eugênio de Oliveira Simonetto²*

1. INTRODUÇÃO

A Educação Profissional tem sido uma das políticas prioritárias do atual governo federal. O volume de investimentos destinados a esse segmento aumentou significativamente nos últimos anos, proporcionando uma expansão considerável, tanto em quantidade de vagas ofertadas quanto

-
- 1 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria (2006), especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário Franciscano (2008) e mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2015). Atualmente é Contador da Universidade Federal de Santa Maria.
 - 2 Graduado em Análise de Sistemas pela Universidade Católica de Pelotas (1995), mestrado em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1998), doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004) com reconhecimento pela Universidade do Minho (Portugal) e estágio pós-doutoral em Produção e Sistemas na Universidade do Minho (2016). Atualmente é professor associado no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Tem experiência nas áreas de modelagem de sistemas de apoio a decisão, gestão da produção e sistemas de informação ambientais.

em número de matrículas, além da ampliação do número de instituições de Educação Profissional e Tecnológica e da interiorização desse tipo de ensino.

Entre as ações planejadas para proporcionar essa expansão, está o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado pela Lei nº 12.153, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade de ampliar a oferta de Educação Profissional e Tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) aderiu ao PRONATEC por meio de suas Escolas Técnicas vinculadas, entre elas, o Colégio Técnico Industrial (CTISM). Por intermédio de uma articulação entre a UFSM e as Organizações Militares (OMs) de Santa Maria, o CTISM ofertou, durante os anos de 2012, 2013 e 2014, cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) no âmbito do Programa Bolsa-Formação do PRONATEC, formando, nesse período, 368 profissionais.

Diferentemente dos egressos dos cursos técnicos ofertados pelo CTISM, que passam por um período de estágio e recebem um encaminhamento para o mercado de trabalho, os alunos dos cursos FIC interrompem a sua relação com o CTISM imediatamente após a conclusão do curso e o recebimento do certificado. Não se conhece, portanto, a situação desses egressos quanto a sua inserção no mercado de trabalho, fato que impede uma avaliação mais criteriosa dos cursos FIC ofertados, causando uma lacuna de informações para o planejamento de novos cursos ou manutenção dos atuais.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, incorporou a eficiência aos princípios da Administração Pública brasileira. Além disso, a mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial suscitou o desenvolvimento de métodos e técnicas baseados na moderna administração, incluindo a assimilação de conceitos e a adoção de processos fundamentados também na eficácia e na efetividade. A ausência de informações sobre a situação dos egressos inviabiliza a análise quanto à efetividade do programa. Nesse contexto, o pouco conhecimento da trajetória dos egressos na sociedade e no mercado de trabalho pode comprometer uma atuação mais segura da instituição.

Diante disso, este estudo pretende realizar um diagnóstico da atual situação dos egressos dos cursos FIC ofertados pelo CTISM em relação ao mercado de trabalho, buscando fornecer subsídios para a gestão dessa unidade da UFSM avaliar e planejar novas ações no âmbito do PRONATEC.

O objetivo deste artigo é verificar como se configura a inserção no mercado de trabalho dos egressos dos cursos FIC, realizados por meio da articulação entre a UFSM e as Organizações Militares de Santa Maria no âmbito da Bolsa-Formação do PRONATEC.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A evolução da Administração Pública no Brasil, conceitualmente, parte de um modelo patrimonialista, passando por um modelo burocrático e, posteriormente, atingindo o modelo gerencial. Entretanto, na prática, o que se observa atualmente é que a adoção do modelo gerencial não aconteceu de forma plena, pois ainda podem ser encontrados resquícios tanto do modelo patrimonialista quanto do modelo burocrático.

A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 19, a eficiência passou a ser não só um princípio constitucional, mas também uma premissa a ser difundida e adotada nos órgãos e instituições da Administração Pública. Para tanto, tornou-se necessário buscar, nos autores da Ciência da Administração, os conceitos capazes de permeiar o entendimento do que representa a admissão da eficiência como princípio.

Meggison et al. (1998, p. 11) afirmam que “um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução”.

Compreende-se, nessa contextualização, a eficiência relacionada mais aos meios do que aos fins. De acordo com Chiavenato (1994), a eficiência refere-se à melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas, ou seja, o método, de modo que os recursos sejam aplicados da maneira mais racional possível.

Portanto, ser eficiente não significa ser eficaz, mas é justamente a eficácia outro conceito que necessita ser compreendido, quando se pretende adotar, na Administração Pública, o modelo gerencial.

Para Chiavenato (1994, p. 70), a eficácia está relacionada à utilização dos instrumentos fornecidos por aqueles que executam, para avaliar o alcance dos resultados, ou seja, “para verificar se as coisas bem

feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então está se voltando para a eficácia”.

Em princípio, tanto a eficiência quanto a eficácia devem ser almejadas, pois as duas representam ganhos de desempenho para a organização. Ao se admitir a eficácia como a capacidade de “fazer as coisas certas” e a eficiência como a capacidade de “fazer as coisas direito”, pode-se inferir que é mais relevante ser eficaz (atingir os objetivos) do que ser eficiente (método utilizado), pois a eficiência, isoladamente, não representa o alcance de um resultado esperado.

Quando se trata da Administração Pública, devido à amplitude da demanda e à limitação de recursos, a eficácia e a eficiência devem ser igualmente consideradas na condução dos programas, ações e serviços prestados ao cidadão.

Além disso, a Administração Pública, baseada no modelo gerencial, incorpora um terceiro conceito: a efetividade. Tão relevante quanto os dois conceitos anteriores, a efetividade analisa em que medida os resultados de uma ação estatal representam melhorias à população-alvo desta ação, ou seja, está relacionada à qualidade do resultado.

Considerado o mais complexo dos três conceitos, a efetividade tem como cunho central a averiguação da real necessidade e oportunidade de se realizarem determinadas ações estatais, evidenciando quais setores serão beneficiados e em detrimento de quais outros atores sociais. Para Torres (2004, p. 175), “essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas”.

Se, nas organizações públicas, as ações devem convergir permanentemente para atingir esses três conceitos, na condução dos programas sociais não deve ser diferente.

No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. (MARINHO; FAÇANHA, 2011, p. 2)

Portanto, tratando-se de programas sociais, é indispensável a avaliação em termos de efetividade, pois é, a partir desse ponto de análise, que se obtém uma real mensuração dos benefícios atingidos pelo público-alvo do programa.

É justamente nesse aspecto que se encontra uma lacuna de informações do PRONATEC, pois este se trata de um programa considerado eficiente e eficaz, mas cuja efetividade ainda não se conseguiu atestar.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi instituído pelo Governo Federal, através da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade de ampliar a oferta de Educação Profissional e Tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Entre os objetivos do PRONATEC, elencados na lei supracitada, está a ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional.

O PRONATEC visa a atender prioritariamente os estudantes do ensino médio da rede pública, os trabalhadores e os beneficiários dos programas federais de transferência de renda. O programa busca atingir suas finalidades e objetivos por meio da colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem e das instituições de Educação Profissional e Tecnológica.

Conforme a Lei nº 12.513/2011, art. 4º, entre as principais ações do PRONATEC está a oferta de bolsa-formação nas seguintes modalidades: Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador.

O foco deste estudo está centrado especificamente na ação denominada Bolsa-Formação Trabalhador (BFT), a qual se destina aos trabalhadores e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para a realização de cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional. Esses cursos são relacionados pelo Ministério da Educação (MEC) e devem possuir carga horária mínima de 160 horas.

A BFT é umas das ações do PRONATEC com a finalidade de promover o acesso de trabalhadores de diferentes perfis à Educação Profissional e Tecnológica). Por meio dessa ação, são oferecidos cursos FIC, com duração mínima de 160 horas e que estejam previstos no Guia PRONATEC de

Cursos FIC. Este guia é elaborado pelo MEC, sendo atualizado periodicamente, com o objetivo de aproximar o mundo do trabalho do universo da educação. Os Cursos FIC de trabalhadores incluem a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade e, conforme o artigo 3º do Decreto nº 5.154/2004, que regulamenta o Cap. III da LDBEN, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social (BRASIL, 2004).

De acordo com o parecer nº 11/2012 do Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), a formação inicial e continuada (ou qualificação profissional) pretende atender as necessidades efetivas de qualificação para o trabalho, sem a exigência de escolaridade predeterminada. Ou seja, a matrícula nesses cursos fica condicionada à capacidade de aproveitamento e não necessariamente a determinado nível de escolaridade, embora se deva buscar a elevação desta, em articulação com o ensino regular na idade própria ou na modalidade de educação de jovens e adultos.

O Parecer CNE/CEB nº 11/2012 destaca a importância que os Cursos FIC adquirem no contexto da Educação Profissional:

A formação inicial e continuada ou qualificação profissional representa o mais amplo universo para atendimento de necessidades da maioria da população trabalhadora em matéria de Educação Profissional. É a mais flexível, tanto em relação aos objetivos, currículos e programas, quanto à clientela a ser atendida e à oferta programática. Ela responde a variadas demandas dos trabalhadores, da sociedade e da economia, especialmente no que se refere à necessidade de adequada oportunidade de qualificação profissional de cada cidadão para o desempenho de suas atividades profissionais, com autonomia e responsabilidade, no atendimento ao requerido pelo mundo do trabalho e pelo desenvolvimento da sociedade. (BRASIL, 2012, p. 44).

Verifica-se, a partir do exposto, que os propósitos dos Cursos FIC são congruentes com os objetivos da BFT, entre os quais, a promoção da formação profissional e tecnológica articulada à elevação da escolaridade, visando à inclusão social e à inserção, no mundo do trabalho, de jovens e adultos, especialmente aqueles em condições de elevada vulnerabilidade

social. Além disso, a BFT propõe-se a atender as demandas por qualificação apresentadas ao MEC por outros ministérios.

De acordo com o Manual de Gestão da Bolsa-Formação (2011), os beneficiados têm direito a vagas gratuitas, a todos os insumos necessários para o pleno desenvolvimento do aprendizado (inclusive material didático e escolar) e à assistência estudantil relativa à alimentação e ao transporte de ida e de retorno da instituição de EPT em que a oferta de vagas seja realizada.

Para o cumprimento dos objetivos do PRONATEC e para a operacionalização da BFT, a União transfere recursos financeiros às instituições ou órgãos que ofertam os cursos para o custeio das despesas com pessoal e material, além da assistência estudantil aos alunos matriculados, a qual poderá ser prestada com o fornecimento de alimentação e transporte, ou em pecúnia, com o intuito de subsidiar essas despesas.

A sistemática ocorre da seguinte maneira: a instituição (denominada ofertante) define quais os cursos, entre os relacionados pelo MEC; a carga horária (mínimo de 160 horas); e o número de vagas que tem condições de ofertar. Esse procedimento é chamado de pactuação.

[...] a pactuação é o processo pelo qual cada parceiro ofertante avalia fatores como capacidade ociosa, expertise, pessoal e projeto estratégico para elaborar um relatório do número de vagas anuais que poderá oferecer em Cursos Técnicos e Cursos FIC. Sendo a pactuação a formalização de uma intenção, caberá ao MEC aprová-la e distribuir as vagas entre os parceiros demandantes. (MEC/SETEC, 2011, p. 28).

Posteriormente, essas vagas são geridas e monitoradas por meio de um sistema eletrônico, desenvolvido pelo MEC, que integra o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), operado tanto por parceiros ofertantes quanto por parceiros demandantes.

Conforme o Manual de Gestão da Bolsa Formação (2011, p. 8), “a mobilização, captação, seleção e pré-matrícula ficarão a cargo de órgãos e entidades vinculados à União ou às Unidades da Federação que firmem com o MEC instrumentos específicos para tanto”. Esses órgãos ou entidades, denominados parceiros demandantes, são aqueles que possuem trabalhadores cadastrados e que apresentam os requisitos necessários para a matrícula do curso.

Os principais parceiros demandantes da BFT são o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério do Turismo (MTur) e as Secretarias Estaduais de Educação.

Os cursos FIC ofertados pela UFSM, objeto de análise desta pesquisa, resultam de um acordo de cooperação com o MD. O MD atua como parceiro demandante por intermédio dos comandos das Forças Armadas. Nesse caso, os beneficiados são praças e outros militares que estejam na iminência de receberem baixa do serviço militar.

Esses cursos são destinados aos militares das Forças Armadas que possuem OM no município de Santa Maria (Exército e Aeronáutica). Os alunos dos cursos são selecionados pelas OMs entre aqueles que manifestam interesse e que se encontram prestando o serviço militar obrigatório ou entre os militares engajados que estão prestes a deixar a força.

O objetivo desse acordo de cooperação é formar e qualificar os militares que estão na iminência de deixar a caserna, de modo que possam preparar-se para ingressar no mercado de trabalho, após esse período de prestação de serviço militar. Dessa forma, a BFT voltada a esse público torna-se uma alternativa ao Projeto Soldado Cidadão (PSC), cuja amplitude não consegue atingir a todos os militares em situação de prestação do serviço militar obrigatório.

O acordo de cooperação assinado entre o MD e o MEC em 2011 tem, entre seus objetivos, a absorção pelo PRONATEC de uma demanda reprimida, representada pelos jovens não atendidos pelo PSC. Na região de atuação da 3ª Divisão de Exército, cuja sede fica no município de Santa Maria, os cursos que procuram atender essa demanda são ministrados pelo CTISM, como unidade representante da UFSM na etapa de articulação com as OMs de Santa Maria (Figura 1).

Durante o período de 2012 a 2014, o CTISM realizou 13 cursos FIC no âmbito da BFT, sendo que 400 alunos concluíram os cursos. Essa oferta gerou a aplicação de R\$ 952.740 transferidos pelo MEC ao CTISM, para o custeio das despesas previstas no programa, tais como pagamento de professores, material didático e assistência financeira aos alunos para transporte e alimentação. Além disso, há uma série de custos incluídos que não são mensurados, uma vez que a realização dos cursos utiliza a infraestrutura existente, com demandas por laboratórios, máquinas, equipamentos, energia elétrica, internet, entre outros.

Embora a taxa de conclusão dos cursos atinja um patamar digno de destaque, isto é, acima de 95% em relação ao número de vagas disponibilizadas, é a inserção do egresso no mercado de trabalho o fator que vai atestar a efetividade do curso. Afinal, a qualificação pode melhorar as condições de competitividade no mercado de trabalho, mas não garante a inserção neste ou mesmo a manutenção do emprego, já que diversos outros fatores influenciam essa situação.

Dessa forma, um curso FIC pode ser visto como uma boa oportunidade de qualificação para o primeiro emprego. A possibilidade de aliar conhecimento teórico e vivência prática, capacitação e preparação para o trabalho, fornece aos jovens que buscam a Educação Profissional um fator diferencial no momento de disputar uma ocupação, para inserir-se nesse dinâmico e complexo sistema que se tornou o mercado de trabalho no Brasil.

Devido a sua capacidade, tanto em termos de pessoal quanto em termos de infraestrutura, o CTISM ofertou cursos FIC em três áreas da Educação Profissional: Eletroeletrônica, Mecânica e Tecnologia da Informação. A oferta de cursos nessas áreas visou a atender à demanda das Organizações Militares (OMs) aliada à possibilidade de se realizarem cursos com a qualidade e condições técnicas necessárias. Essa oferta, gerada a partir da articulação com os demandantes, é denominada de pactuação.

Considerando o Guia PRONATEC de Cursos FIC, após diversas reuniões e tratativas com as OMs de Santa Maria, o CTISM aderiu ao programa Bolsa-Formação Trabalhador do PRONATEC. Observando a sua capacidade técnica e estrutural e, obviamente, sem comprometer a qualidade das demais atividades desenvolvidas, o CTISM ofertou 177 vagas em 11 cursos já em seu primeiro ano de realização. Esses cursos abrangiam os eixos tecnológicos de controle e processos industriais; infraestrutura, produção cultural e design; e informação e comunicação.

Devido à grande procura e à alta taxa de conclusão dos cursos realizados, o CTISM ofertou em 2013, novamente, os cursos de Desenhista Mecânico, Torneiro Mecânico, Programador WEB, Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão, Ajustador Mecânico, Soldador no Processo MIG/MAG, Reparador de Circuitos Eletrônicos, Instalador e Reparador de Redes de Computadores, além de dois cursos inéditos: Operador de Máquinas de Usinagem com CNC e Montador de Painéis Elétricos.

Em 2014, em virtude de um cenário de incerteza que se apresentava para a continuidade do Programa Bolsa-Formação, o CTISM reduziu a oferta de cursos e vagas, de modo que se pudessem manter a qualidade e a taxa de conclusão dos cursos. Nesse período, foram ofertados os cursos de Operador de Máquinas de Usinagem com CNC e Montador de Painéis Elétricos.

A partir de 2015, diante da confirmação do cenário de crise econômica, com cortes orçamentários inclusive na área da educação, bem como devido às mudanças no sistema de pactuação dos cursos, o CTISM deixou de ofertar cursos FIC no âmbito do Programa Bolsa-Formação.

Portanto, durante os três anos em que o CTISM participou do Programa Bolsa-Formação, foram ofertadas 425 vagas em 13 cursos FIC. Desse total, 403 foram preenchidas, sendo que 400 alunos concluíram os cursos em que estavam matriculados, resultando em uma taxa de conclusão de mais de 99%. Dos 400 alunos que concluíram o curso, 378 (94,5%) eram militares temporários, ou seja, soldados, cabos e sargentos que estavam prestando serviço militar obrigatório ou encontravam-se prestes a concluir o seu tempo de serviço junto às Forças Armadas e optaram por qualificar-se para o mercado de trabalho.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando os objetivos a que este estudo se propõe, a sua categorização enquadra-se em uma pesquisa do tipo descritiva. Segundo Gil (2010), são assim classificadas as pesquisas que objetivam descrever características de determinada população ou que visem a identificar possíveis relações entre as variáveis.

Quanto à finalidade, o estudo pode ser classificado como aplicado, forma que, de acordo com Gil (2010), tem por característica a aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação em uma situação específica.

A estratégia adotada foi a forma de estudo de caso, tendo em vista que a questão em análise se encontra, conforme Yin (2010), relacionada a um fenômeno contemporâneo inserido num contexto da vida real. Além disso, o estudo de caso tem sido amplamente utilizado nas ciências sociais e é uma

forma de se estudar profunda e exaustivamente um ou poucos objetos, de modo que se permita um amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2010).

Para a realização deste estudo, foi utilizado o procedimento denominado levantamento de campo (survey), cuja caracterização, segundo Gil (2008), provém da interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

A abordagem prioritária é do tipo quantitativa, descrita por Creswell (2010, p. 26) como um “meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre variáveis”. A tabulação e a análise dos dados baseiam-se em procedimentos estatísticos, porém a sua interpretação considera também os aspectos qualitativos observados tanto na coleta de dados quanto na experiência do pesquisador com o tema.

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental e aplicação de questionários. As unidades de análise foram os cursos FIC ofertados pelo CTISM nos anos de 2012, 2013 e 2014, e os sujeitos da pesquisa, os egressos desses cursos.

A partir do universo de egressos dos cursos FIC ofertados no período de 2012 a 2014, definiu-se a população do estudo, sendo esta composta por 345 militares temporários que concluíram os cursos FIC.

A amostra utilizada foi por conveniência, ou seja, os questionários foram disponibilizados aos 166 egressos que possuíam alguma forma de contato (telefone, e-mail ou rede social) atualizada.

A cada um dos egressos localizados, foi enviado um questionário adaptado baseado no modelo utilizado pela Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com abrangência nacional, tendo como universo os egressos dos cursos técnicos de nível médio do período de 2003 a 2007 das Instituições Federais.

O questionário foi elaborado em forma de documento na plataforma online Google Drive, sendo disponibilizado o link para resposta através do envio por e-mail ou pela sua disponibilização em grupo fechado no Facebook. Por meio dessa ferramenta, as respostas são tabuladas automaticamente em uma planilha e, na própria plataforma, são disponibilizados os resultados descritivos do conjunto de questionários respondidos.

A filtragem inicial dos resultados ocasionou a eliminação de 10 questionários respondidos em duplicidade. Também foi desconsiderado um questionário que, no campo de identificação, apresentava o nome de

dois egressos misturados, sendo que nenhum desses nomes correspondia a algum egresso do curso que estava identificado no questionário. Após esses procedimentos iniciais, chegou-se ao total de 84 questionários válidos, sendo a planilha corrigida submetida novamente à análise estatística descritiva.

Posteriormente, foi utilizado o pacote de software estatístico chamado SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), o qual possibilitou a tabulação, a análise dos dados e a elaboração dos relatórios e tabelas relativas à pesquisa.

O questionário adaptado foi elaborado com base em três temas: empregabilidade dos egressos, continuidade de estudos e perfil socioeconômico dos respondentes, possuindo um total de 33 questões, sendo três de identificação, 17 relacionadas ao tema empregabilidade, 11 sobre o tema continuidade dos estudos e 2 sobre o perfil socioeconômico dos egressos.

4. RESULTADOS

Os resultados apresentados nesse artigo foram gerados a partir da análise da primeira parte do questionário, cujo fator denominado Empregabilidade envolve 19 variáveis.

A primeira análise refere-se à área do curso realizado (Tabela 1). Observa-se que, dos 84 respondentes, a maior parte (48) realizou cursos na área de Mecânica.

Tabela 1 – Respondentes por área do curso

Área	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Mec	41	48,8	48,8
EE	27	32,1	81,0
TI	12	14,3	95,2
Mec + EE	4	4,8	100,0
Total	84	100,0	

Nota: Mec = mecânica; EE = eletroeletrônica; TI = tecnologia da informação.

Com relação à situação dos egressos, 35 (41,67%) permanecem no serviço ativo, enquanto 49 (58,33%) já deixaram as Forças Armadas. Conforme consta na análise da população estudada, a maioria encontrava-se na graduação de soldado, muitos no primeiro ano de serviço, o que lhes dá certa perspectiva de continuar nas Forças Armadas por mais algum tempo, o que não significa abrir mão de oportunidades de capacitar-se, inclusive para aumentar as suas chances de permanência no meio militar.

Antes de se investigar a situação ocupacional dos egressos, foi inserido um questionamento com o intuito de captar a sua motivação para a matrícula nos cursos. A Tabela 2 apresenta o resultado dessa variável. Percebe-se que, do total de respondentes, mais de 80% escolheram o curso devido ao seu interesse pela área.

Tabela 2 – Motivo que levou o egresso a matricular-se no curso

	Frequência	Porcentual	Porcentual
A área do curso era de meu interesse	68	81,9	81,9
O curso era gratuito	7	8,4	90,4
O curso era no horário do expediente	1	1,2	91,6
Outro	7	8,4	100,0
Total	83	100,0	

Ademais, das sete respostas tabuladas como “Outro”, em quatro delas, a descrição colocada no questionário pelo respondente permite relacioná-la também ao interesse pela área, diante de afirmações como “para conhecer mais sobre essa área”; “conhecimento extra”; “tem a ver com a profissão que eu gostaria e hoje pratico” e “aprender novas áreas para, no futuro, quem sabe, aplicar em algo”.

A próxima variável refere-se à situação dos respondentes em termos de ocupação. Enfatiza-se o alto porcentual de respondentes ocupados, seja com trabalho, estudos ou com os dois, restando um porcentual mínimo (3,57%) de egressos que podem ser considerados não ocupados (não estudam, nem trabalham).

Aos dez respondentes que informaram não estar trabalhando, foi questionado se, em algum momento após a conclusão do curso, eles

trabalharam na área em que se formaram. Quatro responderam que sim. Dois responderam que não, porque não conseguiram vaga de trabalho na área de formação. Um respondeu que não, devido à falta de interesse em trabalhar nessa área. Outro respondeu que não, porque encontrou trabalho mais bem remunerado em outra área. E outros dois responderam que não, pois priorizaram a continuidade dos estudos em relação ao trabalho.

A análise desse pequeno grupo demonstra que, mesmo para aqueles que não estavam trabalhando no momento da realização da pesquisa, em algum momento de sua trajetória profissional, a formação recebida influenciou, de diferentes formas, a sua inserção ou não no mercado de trabalho.

Aos 74 egressos que responderam estar trabalhando ou estudando e trabalhando, foi apresentada uma série de questões referentes ao fator empregabilidade. O primeiro indicador que chama a atenção é o percentual de respondentes que atualmente não trabalham na área de formação (mais de 67%), conforme a Tabela 3. Ressalta-se, entretanto, que esse total de respondentes engloba os militares que, embora tenham a liberdade para escolher o curso, não dispõem de autonomia para decidir sobre a sua área de atuação dentro da OM.

Tabela 3 – Egressos que trabalham na área em que se formaram

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Sim, totalmente	7	9,5	9,5
Sim, parcialmente	17	23,0	32,4
Não	50	67,6	100,0
Total	74	100,0	

Na Tabela 4, o destaque fica por conta dos respondentes que se disseram satisfeitos ou muito satisfeitos com a sua atividade profissional na atualidade (74,3%). A análise conjunta das tabelas 3 e 4, pressupõe, a priori, que o grau de satisfação não depende de se estar atuando na área de formação.

Tabela 4 – Satisfação dos egressos em relação a sua atividade profissional na atualidade

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Muito satisfeito	15	20,3	20,3
Satisfeito	40	54,1	74,3
Indiferente	15	20,3	94,6
Insatisfeito	4	5,4	100,0
Total	74	100,0	

Observa-se a predominância dos respondentes em dois grandes grupos: empregados com carteira assinada e militares (Tabela 5). Esses dois grupos perfazem mais de 90% do total de 74 respondentes que estavam trabalhando. O percentual de 44,6% de empregados com carteira assinada indica um bom nível de inserção no mercado de trabalho formal. Por outro lado, o baixo índice de autônomos/prestadores de serviços e proprietários de empresa/negócio sinaliza um perfil pouco empreendedor desses egressos.

Tabela 5 – Vínculo empregatício

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Empregado com carteira assinada	33	44,6	44,6
Servidor público concursado	1	1,4	45,9
Autônomo/Prestador de Serviços	2	2,7	48,6
Estagiário	1	1,4	50,0
Proprietário de empresa/negócio	2	2,7	52,7
Militar	35	47,3	100,0
Total	74	100,0	

Quando se questionou há quanto tempo o egresso trabalha na área de formação (Tabela 6), o percentual de respondentes que nunca trabalhou na área de formação é o que mais se destaca. Porém, ao levar-se em conta que, desses respondentes, 22 são militares, o indicador perde relevância, pois, como explicado anteriormente, o militar, ainda que possua a capacitação necessária, muitas vezes, não consegue atuar na OM diretamente em sua área

de formação. Nesse caso, pode-se dizer que há um equilíbrio entre o número de respondentes que atuam e os que nunca atuaram na área do curso.

Tabela 6 – Tempo em que trabalha na área profissional do curso

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Há menos de um ano	4	5,4	5,4
De 1 a 2 anos	12	16,2	21,6
De 2 a 5 anos	8	10,8	32,4
Mais de 5 anos	4	5,4	37,8
Nunca trabalhou na área profissional do curso	46	62,2	100,0
Total	74	100,0	

Mesmo para os que não atuam diretamente na área de formação, a realização do curso pode influenciar na atividade profissional do egresso de diferentes formas. Por esse motivo, foi questionado aos egressos sobre a percepção deles acerca da influência do curso FIC em relação a sua situação atual, cujo resultado é demonstrado na Tabela 7.

Dos 73 respondentes, apenas 19,2% afirmaram que a realização do curso não trouxe algum benefício ou vantagem para a sua situação atual. Os outros 80,8% declararam que o curso influenciou de forma positiva, principalmente despertando o interesse pela área de formação do curso (46,6%). Para 20,5% dos respondentes, o curso foi fundamental, gerando novas oportunidades de trabalho. E, para 13,7%, a realização do curso foi imprescindível, pois consideraram que, sem essa capacitação, não estariam no emprego atual.

Tabela 7 – Necessidade da capacitação obtida com o curso para o trabalho atual

(continua)

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Imprescindível, pois, sem ela, não estaria no emprego atual	10	13,7	13,7
Fundamental, pois gerou novas oportunidades de trabalho	15	20,5	34,2

(conclusão)

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Significativa, pois despertou o interesse por essa área de formação	34	46,6	80,8
Indiferente, pois não trouxe nenhum benefício ou vantagem	14	19,2	100,0
Total	73	100,0	

Em seguida, questionou-se aos egressos se há alguma relação entre a área do curso e a sua atividade profissional. Buscou-se identificar se a atividade, mesmo não dependendo da capacitação realizada, de alguma forma, apresenta proximidade com a área ou com os conteúdos ministrados no curso. Essa questão foi respondida por 73 egressos, conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Relação entre o trabalho atual e a área do curso

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Fortemente relacionado com a área profissional do curso	15	20,5	20,5
Fracamente relacionado com a área profissional do curso	24	32,9	53,4
Não tem nenhuma relação com o curso	34	46,6	100,0
Total	73	100,0	

A maior parcela dos respondentes (53,4%) informou que a área do curso possui alguma relação, mesmo que fraca, com a atividade profissional que desempenha. Para os demais (46,6%), não há nenhuma relação entre o trabalho atual e o curso que realizou. Para aqueles respondentes que afirmaram haver relação entre a sua atividade e a área do curso, foi questionado se a capacitação recebida estava adequada às exigências do trabalho que desempenham. A Tabela 9 relaciona a frequência das respostas obtidas.

Tabela 9 – Exigência da capacitação profissional na atualidade

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Inferior à recebida no curso	6	15,4	15,4
Compatível com a recebida no curso	20	51,3	66,7
Superior à recebida no curso	13	33,3	100,0
Total	39	100,0	

Dos 39 respondentes, 20 (51,3%) afirmaram que o trabalho atual que desempenham possui uma exigência de capacitação compatível com a recebida no curso. Portanto, pode-se dizer que, para estes egressos, está ocorrendo um bom nível de aproveitamento dos conhecimentos e práticas adquiridos na realização do curso.

Concluindo a parte do questionário sobre a empregabilidade dos egressos, foi questionado qual o principal objetivo ao concluir o Curso FIC (Tabela 10).

Tabela 10 – Principal objetivo ao concluir o curso de Formação Inicial e Continuada (FIC)

	Frequência	Porcentual	Porcentual acumulado
Qualificar-se para manter-se nas Forças Armadas	8	9,5	9,5
Capacitar-se para oportunidades de trabalho fora das Forças Armadas	44	52,4	61,9
Obter um certificado de uma instituição de ensino reconhecida	12	14,3	76,2
Continuar os estudos na área de formação	16	19,0	95,2
Outro	4	4,8	100,0
Total	84	100,0	

Destacam-se os 44 egressos (52,4%) que realizaram o curso com a finalidade de capacitar-se para oportunidades de trabalho fora das Forças Armadas. Esse indicador reflete a consciência de que o trabalho atual é temporário e de que, ao passar para a reserva não remunerada,

o egresso precisa estar munido de alguma capacitação que lhe permita competir no mercado de trabalho.

Entre os respondentes, oito deles (9,5%) afirmaram que o seu objetivo era qualificar-se para manter-se nos quadros das Forças Armadas. Para esse grupo, a realização do curso pode contribuir para que a OM o observe com certo destaque em relação aos demais militares que pretendem engajar, mas que não buscam capacitar-se enquanto prestam o serviço militar.

Para 12 egressos (14,3%), o objetivo principal era obter o certificado, reconhecendo que realizar o curso em uma instituição como o CTISM pode representar um fator diferencial na busca por vagas de trabalho. Na percepção desse grupo, a chancela do certificado influencia mais do que a própria capacitação recebida.

Outros 16 respondentes (19%) apontaram como principal objetivo, ao concluir o curso, a vontade de seguir com os estudos nessa área de formação. Para esses egressos, a oportunidade de realizar o curso FIC pode ter significado um incentivo para seguir estudando nessa área, seja por meio de outro curso FIC, no ensino técnico ou no ensino superior.

Por fim, para os 4 egressos (4,8%) que responderam a alternativa “Outro”, a conclusão do curso não objetivava diretamente a capacitação/qualificação para o trabalho ou a continuidade dos estudos, mas sim uma aspiração por conhecimento na área. Eles descreveram expressões como “aprendizado”, “agregar conhecimento” e “curiosidade sobre o tema” como o objetivo principal para concluir o curso.

O Quadro 1 apresenta o resumo dos resultados obtidos a partir da análise das frequências observadas nos questionários respondidos. O que se identifica nessa análise é uma consciência do jovem, sujeito às mudanças e condições do mercado de trabalho, de que o conhecimento e a qualificação em diversas áreas e em qualquer nível de ensino podem significar o seu ingresso e permanência no labor.

Quadro 1 – Síntese dos Resultados

<p>Perfil da população estudada</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total de 345 egressos dos cursos FIC, militares temporários do Exército e da Aeronáutica, cujas OMs estão localizadas no município de Santa Maria; - 45,5% realizaram cursos na área de mecânica; - Cursos com maior número de egressos: Desenhista Mecânico, Programador WEB e Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão; - 32 egressos tiveram a oportunidade de fazer mais de um curso; - Aproximadamente 60% dos egressos são nascidos na região central; - Cerca de 90% são residentes na região central. - 66% eram soldados; - Militares provenientes de 19 OMs distintas; - 62% com ensino médio completo; - 56,8% na faixa etária entre 20 e 23 anos.
<p>Objetivos</p>	<p>Resultados</p>
<p>Identificar a situação dos egressos dos Cursos FIC realizados pelo CTISM no âmbito do PRONATEC, em termos de inserção no mercado de trabalho</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 84 respondentes: 58,33% civis e 41,67% militares; - 74 (mais de 80%) estão trabalhando; - Apenas 3,57% considerados “desocupados”; - 84,62% dos egressos civis empregados com carteira assinada.
<p>Verificar se a inserção dos egressos no mercado de trabalho tem relação com a realização dos cursos FIC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 50% dos respondentes não trabalham na área de formação; - 46% nunca trabalharam na área de formação; - 46,6% possuem um trabalho que não tem nenhuma relação com o curso; - 53,4% exercem uma atividade que tem alguma relação, mesmo que fraca, com a área do curso.
<p>Avaliar, a partir da percepção dos egressos, de que maneira a realização do curso FIC contribuiu para a sua colocação no mercado de trabalho</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Para mais de 85% dos respondentes, o motivo para a realização do curso foi o interesse pela área; - 74,3% se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos com a sua atividade profissional atual; - Mais de 80% perceberam uma contribuição do curso FIC para o seu trabalho atual, seja de forma significativa, fundamental ou imprescindível; - Dos que trabalham na área, 51,3% consideram a capacitação recebida compatível com a exigência da atividade profissional; - 62% elencaram, como principal objetivo da conclusão do curso, a capacitação para oportunidades de trabalho fora das Forças Armadas.

Fonte: elaborado pelos autores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a análise e discussão dos resultados apresentados a partir da fundamentação teórica, alcançou-se a resposta ao questionamento norteador desse estudo: que resultados apresenta a realização de cursos de formação inicial e continuada no âmbito do PRONATEC em termos de inserção no mercado de trabalho?

Quanto ao objetivo geral deste estudo, a verificação de como se configura a inserção no mercado de trabalho dos egressos dos cursos de formação inicial e continuada, realizados em parceria entre a UFSM e as Organizações Militares de Santa Maria, constatou que esses jovens têm obtido êxito em manter-se ocupados, seja no âmbito das Forças Armadas, seja fora delas.

Em um período de crise econômica, no qual as taxas de desemprego vêm apresentando sucessivas altas, detectar que, de 84 egressos, 74 estão trabalhando, é um resultado que instiga o aprofundamento na questão. Todavia, condicionar diretamente essa situação dos trabalhadores à realização dos cursos FIC é uma conclusão improvável. Ao constatar que muitos egressos conseguiram permanecer nas Forças Armadas, duas discussões se apresentam.

Primeiramente, se o egresso continuou no serviço militar, é um postulante a menos às vagas de trabalho da vida civil, ou seja, mesmo capacitado, esse trabalhador não é sequer considerado pelo empregador quando este procura um profissional qualificado em determinada área. Por outro lado, devido às características do município de Santa Maria, detentor do segundo maior contingente militar do país, não há como desconsiderar que o serviço militar, mesmo o temporário, é um grande mercado absorvedor de mão de obra.

A segunda discussão refere-se ao fato de que, se esse egresso não disputou uma vaga na sua área de capacitação, sequer tem condições de avaliar a sua preparação, muito menos procurar sanar possíveis deficiências que venha a possuir na sua formação.

O mercado de trabalho tem se mostrado dinâmico e ávido por profissionais que dominem as habilidades necessárias, mas que, essencialmente, tenham propensão a aprender novas técnicas com a mesma velocidade com a qual o processo produtivo se transforma. Nesse cenário, a capacitação

recebida e não colocada imediatamente em prática pode comprometer a atuação do profissional. Decorrido um longo período, esse profissional está sujeito a deparar-se com oportunidades para que julgava estar preparado e, nesse dado momento, perceber que não está mais.

Essas são reflexões que surgem a partir dos resultados obtidos, pois a percepção do egresso quanto a sua qualificação pode mudar diante de uma situação real de competição no mercado de trabalho.

Ao se analisar a inserção no mercado e a relação com a realização do curso FIC, verificou-se que, na maioria dos casos, não há uma vinculação de dependência. Os resultados mostraram que a contribuição do curso FIC para a situação atual dos egressos ocorre de forma indireta, até mesmo superficial. São poucos os casos (mas não menos importantes) em que os egressos afirmaram exercer uma atividade relacionada à área do curso que concluíram. Nesse sentido, há uma dificuldade de se mensurar a contribuição dos cursos para a situação profissional dos egressos.

Qual indicador é mais relevante? A grande quantidade de egressos que conseguiu trabalho mesmo sem utilizar as habilidades aprendidas no curso ou o reduzido número de egressos que declarou a imprescindibilidade do curso, sem o qual não estariam no atual emprego?

Nessa avaliação, reside uma série de fatores que podem ser simplificados, ao se optar por uma análise prioritariamente quantitativa. Por outro lado, o aprofundamento na realidade de cada um desses egressos pode resultar em uma apreciação mais fidedigna, ainda que carregada de elementos subjetivos.

Em síntese, pode-se deduzir que, na ausência das condições adequadas para uma análise quantitativa estatisticamente aceitável e diante da impossibilidade de se adentrar profundamente na realidade desses egressos, a contribuição dos cursos FIC na vida profissional de cada um, objetivamente, é muito reduzida para a maioria deles. Entretanto, para alguns, a influência do curso para a sua condição profissional é, subjetivamente, essencial.

Como limitações deste estudo, pode-se elencar, primeiramente, a inacessibilidade ao público-alvo. Mesmo com um banco de dados cadastrais bastante completo, levantado a partir dos registros disponíveis na Coordenadoria de Registros Escolares do CTISM, houve imensa dificuldade em contatar os egressos, embora tenham sido utilizados diversos meios (telefone, e-mail, rede social).

Atualmente, a facilidade com que se realiza a troca de número de telefone, bem como o desuso de endereços de e-mail, ou seja, o avanço da tecnologia nesse sentido, dificulta mais do que facilita a tarefa de quem procura um egresso da instituição. Essa dificuldade culminou, conseqüentemente, com o baixo retorno de questionários respondidos, inviabilizando a adoção de amostra aleatória probabilística e, portanto, impossibilitando a generalização dos resultados obtidos para toda a população do estudo.

Não é surpresa, portanto, que os dados divulgados do PRONATEC em âmbito nacional, passíveis de avaliação, sigam restritos à oferta de vagas, matrículas e alunos formados, afinal são essas as informações das quais o governo dispõe em seus bancos de dados.

Uma avaliação mais efetiva do programa, que considere a inserção no mercado de trabalho dos seus egressos, pode e deve ser feita. Mas, para isso, o cidadão beneficiado pelo PRONATEC necessita ter consciência de que a sua participação é essencial, não só para a manutenção do programa como para detectar as mudanças necessárias para aperfeiçoá-lo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional n. 75, de 15 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 142, p. 18, 26 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 17 out. 2014.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 207, p. 1-3, 27 out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Gestão da Bolsa-Formação**. [s. l.: s. n.], 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2017-pdf/61681-se-tec-manual-de-gestao-da-bolsa-formacao-pdf/file_-_novembro_de_2011.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2012**, aprovado em 9 de maio de 2012. Estabelece as diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 172, 4 set. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=17576>. Acesso em: 22 jun. 2015.
- BRASIL. 2011 Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia PRONATEC de Cursos FIC**. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/fic/>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- BRASIL. 2015 Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Nota Informativa nº 110/2015**. Disponível em: http://pronatec.turismo.gov.br/downloads/legislacao/novos/NI_110_Cronogramadepactuaca_o2015.pdf. Acesso em: 10 jan. 2015.
- CHIAVENATO, I.. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Magda F. Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais:** efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. 27 p. (Texto para Discussão n. 787). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060. Acesso em: 12 nov. 2015.
- MEGGINSON, L. C. *et al.* **Administração:** conceitos e aplicações. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998. p. 11-12.
- TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 248 p.

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA DO PERÍODO DE 1960 A 2018

Luis Carlos Zucatto¹

Joice Gasparly Alves²

Marcelo Matzenbacher Delanoy³

1. INTRODUÇÃO

Os métodos de avaliação de políticas públicas para Ciência, Tecnologia e Inovação se constituem em ferramentas para verificar a eficiência e eficácia dessas políticas. Sua aplicabilidade dependerá da própria política, a qual

1 Graduado em Administração pela Faculdade Três de Maio - SETREM (2006), Especialização em Logística e Gestão de Custos, pela Faculdade Três de Maio - SETREM (2007), Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009) e Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Professor Adjunto III da Universidade Federal de Santa Maria, Campus Palmeira das Missões.

2 Administradora na Universidade Federal de Santa Maria.

3 Graduado em Administração pela Universidade Federal do Pampa (2012). Atualmente é assistente em administração da Universidade Federal do Pampa, atuando na Coordenação Administrativa do Campus Santana do Livramento. Cursando especialização em Gestão Pública Municipal na Universidade Federal do Pampa. Cursando mestrado em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria.

deverá prever a aplicação de avaliações, e dos objetivos dos *policy makers*. Neste sentido, o conhecimento desses métodos se torna essencial à medida que seu uso adequado depende, principalmente, do domínio acerca da utilização e aplicabilidade dessas ferramentas.

Não existe uma única, nem melhor, definição acerca de política pública (SOUZA, 2006). Peters (1986) define política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Já a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem suas promessas de campanha em programas e ações, com vistas a promover resultados que poderão produzir mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Nesse sentido, o estado tem papel de destaque no estabelecimento de diretrizes, regulamentação, planejamento e execução de projetos (CHANG, 2003). Com base nas perspectivas desses autores, pode-se dizer que a política pública é o campo do conhecimento que busca, por um lado, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, por outro lado, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

No Brasil, tem-se verificado significativo aumento nos estudos da área de políticas públicas, embora seja um campo recente no país (CRUMPTON et al., 2016). Alguns fatores que marcam este incremento relacionam-se à pressão crescente por maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, redução dos gastos e demandas por programas que reduzam desigualdades (CAPOBIANGO; SILVEIRA; ZERBATO; MENDES, 2011; RAMOS; SCHABBACH, 2012). Em períodos de crise econômica, como o que vive o Brasil, a sociedade passa a questionar a aplicação do recurso público em atividades e projetos que não possuam visibilidade e retorno imediato como os investimentos em ciência (MARQUES, 2016). Contudo, ciência, tecnologia e inovação, além de serem áreas estratégicas, constituem-se em alicerces das sociedades que têm buscado incessantemente o desenvolvimento econômico e social (BARTSCH; ANTUNES, 2007).

Importantes ações nessa perspectiva são coordenadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), com foco nas necessidades da sociedade, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas. São exemplos: política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da CT&I; política de desenvolvimento de informática e automação; política

nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear e controle da exportação de bens e serviços sensíveis; bem como as políticas da área de comunicações (MCTIC, 2018b).

Entre os objetivos do MCTIC estão a criação de um ambiente que favoreça a inovação no país, a ampliação da capacidade de inovação, a expansão da base científica e tecnológica nacional, a concretização, aperfeiçoamento e modernização do aparato institucional de CT&I, além de fomentar a integração de todas as regiões do país e o desenvolvimento de uma base ampla de apoio e envolvimento da sociedade na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC, 2018a).

Como supracitado, há rápida e significativa mudança, cobrando-se maior eficiência com relação à aplicação dos recursos públicos. Diante disso, no debate orçamentário e financeiro na esfera do Governo Federal, a qualidade do gasto público tem sido cada vez mais presente. Nessa perspectiva, é importante realizar diagnósticos e análises dos gastos governamentais, fundamentais à tomada de decisão nas escolhas alocativas dos recursos públicos. Assim, o Governo tem procurado incentivar uma cultura perene de avaliação desses gastos no âmbito do Setor Público, a qual inclui o monitoramento, a mensuração dos resultados e a análise de impactos das políticas públicas (BRASIL, 2018).

Com base nesse contexto, definiu-se como objetivo deste estudo identificar os métodos utilizados para a avaliação de políticas públicas na área de Ciência, Tecnologia e Inovação em estudos publicados no período de 1960 a 2018. Com vistas a identificar os avanços científicos nessa área, foi conduzida uma revisão sistemática de literatura, que se caracteriza como uma metodologia rigorosa proposta com o objetivo de identificar o conhecimento produzido e publicado (GUANILO; TAKABASHI; BERTOLOZZI, 2011). Destaca-se que esta abordagem difere das revisões bibliográficas narrativas convencionais, pois demandam uma sequência de etapas previamente explicitadas (LOPES; FRACOLLI, 2008).

No que concerne à originalidade, este estudo difere-se dos demais porque, além de apresentar os aspectos quantitativos da produção e disseminação da informação registrada, faz uma descrição dos métodos empregados nos estudos para a avaliação de políticas públicas na área de Ciência, Tecnologia e Inovação. Por fim, justifica-se também a partir do entendimento de Crumpton et al. (2016) de que métodos de pesquisa das ciências sociais avaliam o impacto dos programas e ações públicas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

Enquanto área do conhecimento e disciplina nas academias, a política pública nasceu nos Estados Unidos, diferenciando-se da concepção europeia que centrava seus estudos na análise sobre o Estado, e não no que ele produzia (SOUZA, 2006). De acordo com esta autora, na Europa as políticas públicas surgiram como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado, e, conseqüentemente, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas.

Ainda conforme Souza (2006), o campo de conhecimento de políticas públicas tem quatro principais gêneses: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, cada um com sua contribuição, como a introdução de expressões como *policy analysis* (análise de política pública) por Laswell, em 1936, e *policy makers* (decisores políticos ou fazedores de política) por Simon, em 1957. Ainda para essa autora, Lindblom incorporou outras variáveis à questão de políticas públicas como as relações de poder e a integração entre as diversas fases do processo decisório, e Easton, em 1965, expressou a política pública como um sistema, que recebe *inputs* dos interessados, e que esses influenciam nos resultados e efeitos.

Quanto à definição de política pública, não existe uma mais adequada. No trabalho de Souza (2003, p. 12-13), a autora sumariza conceitos de diversos autores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma via: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Marks (2009) coloca que é por meio das políticas públicas que a sociedade dá forma ao que ela deseja ser ou se tornar. Sendo assim, ainda segundo o autor, com as políticas públicas, sejam formuladas pelo Estado

ou criadas por meio dos movimentos da coletividade, uma sociedade impõe sua imagem, mostra seus valores e dá publicidade às suas prioridades.

Para melhor ser entendido o contexto das políticas públicas, Araujo (2017) coloca que essas podem ser vistas a partir de três dimensões: ideias, instituições e atores. E tanto as ideias como as instituições são fatores que se estabelecem em razão dos atores. Ainda, as ideias mobilizam as ações, orientando as decisões políticas; a estrutura social é representada pelas instituições; e os atores são a base material, a partir dos quais se faz o jogo político.

Howlett, Perl, Ramesh (2010) classificam os atores em oito tipos: os políticos, o público, os burocratas, os partidos políticos, os grupos de interesse, as organizações de ensino e pesquisa, os meios de comunicação e os consultores. De acordo com os autores, os três primeiros são os tipos mais diretamente ligados às políticas, já os outros operam de maneira mais tangencial.

E, conforme Araújo (2017), o desenvolvimento de uma política pública passa por cinco estágios, sendo eles: montagem da agenda; formulação; tomada de decisão política; implementação e avaliação. Conforme estudos da autora, é na montagem da agenda que os governos priorizam determinadas ações sociais; já na formulação os cursos de ação são ponderados, e as possibilidades de instrumentos e as opções de formalização política que poderiam ajudar a resolver o problema considerado público são discutidas; na terceira etapa são decididas as estratégias de ação, ou seja, ocorre a formalização do que será de fato utilizado em determinada política pública; na implementação é que acontece a execução da política pública em si; e no último estágio incide o monitoramento das atividades implementadas. É nessa última fase que este estudo se aprofunda.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) podem ser vistas como “[...] um conjunto de princípios e escolhas que direcionam os modos de geração, uso e absorção de ICT” (BUFREM; SILVEIRA; FREITAS, 2018, p. 8). Também, de acordo com esses autores, pode ser entendida como um complexo de leis, regras, práticas e orientações ante as quais a pesquisa científica é dirigida.

A política científica e tecnológica compõe-se de um objeto de pesquisa bastante complexo e que permite uma extensa variedade de recortes

(DIAS, 2011). Diante desse aspecto o autor coloca que “[...] a política científica pode ser compreendida como o produto da tensão existente entre ‘a agenda da ciência’ – o conjunto de interesses relativamente articulados da comunidade de pesquisa – e ‘as agendas da sociedade’, que envolvem uma grande pluralidade de atores e interesses” (DIAS, 2011, p. 323).

O conjunto de leis, regras, práticas e orientações sob as quais a pesquisa científica é conduzida é o que Neal, Smith, McCormick (2008) consideram política científica e tecnológica. Ainda segundo estes autores, essa política abarca também as condições que afetam como esse arcabouço legal-regulatório é definido e posto em prática. Além disso, complementam colocando que esse tipo de política dificilmente admite uma lógica racional, sendo, geralmente, incremental e difusa.

Conforme Dias (2011), cabe ressaltar que uma política científica e tecnológica atende essencialmente às predileções de certos atores sociais: da comunidade de pesquisa e, em menor medida, da burguesia industrial nacional. Além disso, o autor coloca que essa política, na maioria das vezes, é trabalhada juntamente com a política industrial e com a política de inovação, e que, diferente de outras políticas, essa parece capturada por interesses particulares com maior facilidade, principalmente aqueles da própria comunidade de pesquisa.

Por sua vez, Matias-Pereira (2013) afirma que a ciência, a tecnologia e a inovação são instrumentos essenciais para o desenvolvimento econômico de um país, e que, para isso, é necessário que ocorra a implementação de políticas de CT&I consistentes e duradouras. Para Bufrem et al. (2018), uma política de CT&I deve ser focada na excelência científica e tecnológica, pautada na concretização de uma indústria inovadora e na possibilidade de encarar os desafios que lhe são impostos com conhecimento em todos os setores.

2.3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Avaliar as políticas públicas, nos dias atuais, se faz ainda mais pertinente, pois ponderar onde os escassos recursos públicos estão sendo investidos e, se estão atingindo os objetivos pretendidos, é essencial. A avaliação de políticas públicas está intimamente ligada à questão da efetividade, da eficiência, da *accountability* e, mais amplamente, do desempenho da própria administração pública.

A avaliação de políticas públicas é mais do que um simples conjunto de instrumentos de pesquisa que identificam problemas e propõem soluções (CRUMPTON et al., 2016). É vista como uma maneira de se aferir o desempenho das políticas e programas e para colocar parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos governantes (CENEVIVA; FARAH, 2012).

Costa e Castanhar (2003) colocam que o objetivo da avaliação é conduzir os tomadores de decisão, sinalizando para eles quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Para Crumpton et al. (2016), o objetivo de avaliar é fornecer informações que possam aprimorar as opções de decisões na administração pública, além disso, abrange o julgamento de valores da política implementada.

As avaliações de políticas públicas podem ser consideradas como um problema para os governantes, devido ao fato de que os resultados podem ocasionar constrangimentos públicos. Dependendo das informações que se originam das avaliações, elas podem ser usadas pelo público e pela imprensa para recriminar os governos, do mesmo modo que, se forem bons resultados, os governos podem usá-los para ganho político (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Segundo Cotta (2001, p. 91), as avaliações são classificadas “[...] em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)”. Avaliar políticas ou programas requer definição de critérios a serem adotados. Os critérios apresentados por Costa E Castanhar (2003) são: eficiência, eficácia, efetividade/impacto, sustentabilidade, custo/efetividade, satisfação do beneficiário e equidade. Já, Crumpton et al. (2016) colocam além desses critérios a abrangência e a qualidade técnica e científica.

Para a aplicação dos critérios, que poderiam parecer medidas abstratas, são necessários indicadores que sejam calculados a partir da identificação e quantificação de resultados obtidos. Conforme Jannuzzi (2003), são propriedades essenciais de indicadores: a validade; a confiabilidade; a sensibilidade; a especificidade; a inteligibilidade; a periodicidade; a estabilidade; e a desagregabilidade. Alguns autores apresentam propostas de indicadores, conforme discriminado no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores de avaliação de políticas públicas

Autor	Indicadores	Exemplo	Referência
Schwartzman (1994)	Simple	O número de professores ou área construída.	Citado por Costa e Castanhar (2003).
	De desempenho	Custo por aluno ou relação aluno/professor.	
	Gerais	Avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).	
Rob Vos (1993)	De resultado	Esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição.	Citado por Costa e Castanhar (2003).
	De insumo	Renda, disponibilidade de alimentos, disponibilidade de água potável, número de médicos por habitante e número de escolas e de professores por aluno.	
	De acesso	Distância geográfica e custos privados relacionados com o uso de serviços públicos.	
PNUD (criado pelo paquistanês Mahbub Ul Haq e pelo indiano Amartya Sen) (2014)	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Combina as variáveis expectativa de vida ao nascer, educação e renda (PIB <i>per capita</i>).	Citado por Coutinho, Nascimento e Souza (2016).
IPEA (criado pelo matemático italiano Conrado Gini) (2004)	Índice de Gini	Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.	Citado por Coutinho et al. (2016).

Fonte: elaborado pelos autores.

Coutinho et al. (2016) enfatizam, também, a importância dos indicadores subjetivos, ou seja, aqueles não objetivos, pois eles podem colaborar para um entendimento melhor sobre os aspectos próprios à qualidade de vida e bem-estar das pessoas, permitindo ajustes e melhorias quanto a aplicação e condução de políticas públicas. Segundo Januzzi (2005, p. 143-144):

[...] os indicadores objetivos referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis, como o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho. Os indicadores subjetivos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes.

Para Costa e Castanhar (2003), ainda há de se estabelecer padrões de referência para que se possa avaliar o desempenho de uma política ou programa. Segundo os autores, eles podem ser absolutos (através de metas); históricos (permitem comparar resultados de um período com períodos anteriores); normativos (comparam o desempenho de um programa com outros similares, em outros níveis de governo, região, ou no exterior); teóricos (estabelecidos ainda na elaboração da política); e negociados ou de compromisso (baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, decorrem de acordos entre as partes).

Os autores acima citados expõem a metodologia do marco lógico, ou matriz lógica, para avaliar uma política ou programa. Segundo eles, se começa pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores pelos quais o programa será avaliado, bem como pela indicação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análise. A partir disso, num segundo momento, segue-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infraestrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser alcançadas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Diante ao exposto, verifica-se que uma metodologia de avaliação de políticas públicas deve envolver critérios bem definidos, além disso, indicadores que mensurem de alguma forma esses critérios que por si só são abstratos. Vale ressaltar que os indicadores objetivos e subjetivos devem estar juntos numa avaliação para que haja um maior aprofundamento dos resultados. E, por fim, é necessário que se estabeleça padrões para que os resultados tenham com o que ser comparados.

3. MÉTODO

A revisão sistemática de literatura é usada em vários campos para produzir relatos imparciais de tópicos de pesquisa específicos. Essa metodologia fundamenta-se no movimento de pesquisa baseada em evidências, que emergiu do aumento da produção científica mundial, a fim de validar resultados obtidos a partir de estudos sobre determinadas questões (LOPES; FRACOLLI, 2008).

A revisão sistemática de literatura está alicerçada em um protocolo previamente estabelecido e que se divide em 3 estágios. O primeiro diz respeito ao planejamento da revisão, o segundo é a condução, ou seja, a execução propriamente dita, e, por fim, a análise da revisão (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). No planejamento, foi identificada a necessidade em realizar uma revisão sistemática, uma vez que não foram encontrados trabalhos que sistematizassem o conhecimento a respeito da integração dos conceitos de políticas públicas em Ciência, Tecnologia e Inovação com avaliação dessas políticas. Nesse sentido, uma proposta de revisão foi previamente analisada, considerando-se critérios de inclusão e exclusão da literatura existente para a seleção e avaliação da qualidade dos estudos que irão compor o *corpus* textual desse trabalho.

A primeira etapa do estágio de condução de uma revisão diz respeito à escolha da base de dados. A justificativa para a escolha da base de periódicos *Web of Science* refere-se ao fato desta ser multidisciplinar, mais tradicional, que conta com aproximadamente 12.000 títulos indexados. Na sequência, foi levantado o problema de pesquisa e partir dele foi definida a sintaxe de busca, conforme Quadro 2. Essa sintaxe tem o objetivo de buscar na base de dados a literatura sobre o tema.

Quadro 2 – Sintaxes de busca utilizadas

Tema	Sintaxe
Tecnologia	(TS= (“public polic*” AND evaluat* AND technolog*)) AND IDIOMA: (English) AND TIPOS DE DOCUMENTO: (Article) <i>Índices=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, CPCI-S, CPCI-SSH, ESCI Tempo estipulado= Todos os anos</i>
Ciência	(TS= (“public polic*” AND evaluat* AND science*)) AND IDIOMA: (English) AND TIPOS DE DOCUMENTO: (Article) <i>Índices=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, CPCI-S, CPCI-SSH, ESCI Tempo estipulado= Todos os anos</i>
Inovação	(TS= (“public polic*” AND evaluat* AND innovation*)) AND IDIOMA: (English) AND TIPOS DE DOCUMENTO: (Article) <i>Índices=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, CPCI-S, CPCI-SSH, ESCI Tempo estipulado= Todos os anos</i>

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base na definição de busca TS da *Web of Science*, a pesquisa foi realizada por termos de tópicos nos seguintes campos de registro: Título, Resumo, Palavras-chave do autor ou Palavra-Chave da base. Na sequência, os critérios pré-estabelecidos foram aplicados aos resultados da primeira busca.

A combinação das três buscas, excluídos os artigos duplicados, mais a aplicação dos filtros pré-determinados, quais sejam, idioma e tipo de documento, resultou em 528 artigos. Em cumprimento ao protocolo, foram analisadas a área e a qualidade dos periódicos. Nesse critério, para que o artigo permanecesse na base de dados, deveria pertencer a uma das três áreas: *Business, Management, and Accounting; Public Administration* e *Social Science* nos quartis superiores do ScimagoJR, ou seja, quartil 1 (Q1) e quartil 2 (Q2). Aplicado esse critério, restaram 73 artigos, os quais foram submetidos à análise de escopo.

Para verificar a aderência do artigo à busca realizada, foram lidos os resumos, e identificou-se que 19 artigos não tinham aderência à temática estudada, embora apresentassem algumas das palavras aplicadas ao motor de busca. Por fim, o *corpus* textual resultou em 54 artigos, submetidos à análise bibliométrica.

A próxima etapa do método deste estudo consistiu em atender o objetivo de descrever os métodos utilizados nos artigos previamente definidos para a avaliação de políticas públicas na área de Ciência, Tecnologia e

Inovação produzidos no período de 1960 a 2018. Para isso, se procedeu à leitura dos 54 artigos na íntegra a fim de classificá-los de acordo com os critérios estabelecidos por Cotta (2001).

Os métodos de avaliação de políticas públicas podem ser classificados da seguinte forma: i) em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), ii) posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente), e iii) natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados) (Cotta, 2001). Com base nessa tipologia, classificam-se os trabalhos constantes do *corpus* analítico.

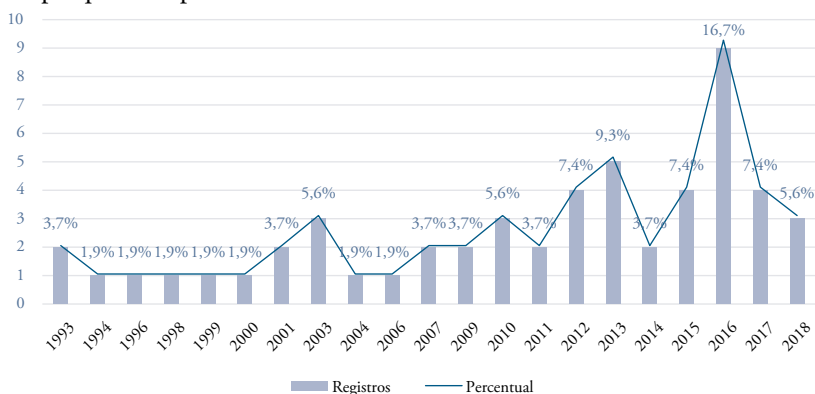
4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Nesta seção são apresentados, analisados e discutidos os resultados da revisão sistemática de literatura sobre avaliação de políticas pública em Ciência, Tecnologia e Inovação.

Com base na identificação da pesquisa, fez-se necessário, antecipadamente, diferenciar os esforços de análise de políticas públicas com avaliações de políticas públicas. A análise compreende um conjunto de procedimentos mais complexos e requer um posicionamento ideológico por parte do pesquisador, enquanto a avaliação tenta evitar o apontamento de qualquer posicionamento, embora isso não seja totalmente possível (CAVALCANTI, 2007; SERAFIM; DIAS, 2012).

Embora tenha sido definido o período de análise entre os anos 1960 e 2018, verifica-se que a amostra inicia no ano de 1993, com dois estudos sobre o tema. Até os anos 2000, há apenas um estudo por ano. É a partir desse ano que se observa um incremento da pesquisa, com destaque para os anos 2013 (5 artigos) e 2016 (9 artigos), como estratificado na Figura 1.

Figura 1 – Número e percentual relativo de artigos constantes no corpus da pesquisa no período analisado

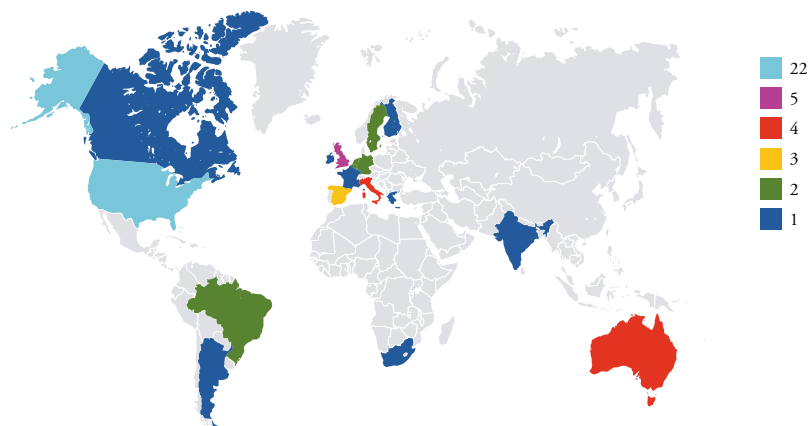


Fonte: dados da pesquisa.

Os 54 estudos foram elaborados ao todo por 121 autores e estão publicados em 33 diferentes *journals*, e o *Journal of Policy Analysis and Management* é o periódico que mais publicou sobre o tema, com 9 artigos, seguido do *Policy Studies Journal* com 5 artigos. Ao analisar as referências citadas, verificou-se que elas somam 2.885 referências.

A distribuição geográfica dos artigos publicados refere-se ao vínculo institucional dos autores. Nesse estudo é possível verificar, na Figura 2, uma concentração dos estudos nos Estados Unidos (22 registros). O Reino Unido apresenta 5 artigos, ou seja, um número de publicações 4 vezes menor que os Estados Unidos. Austrália e Itália contam no *corpus* da pesquisa com 4 estudos cada país. A Espanha conta com 3 artigos. Já Bélgica, Brasil, Alemanha, Israel, Países Baixos e Suécia apresentam 2 registros cada. Esses países estão identificados pela cor verde no mapa. Os demais países, identificados pela cor azul escuro, aparecem apenas uma vez na amostra de artigos, portanto há o registro de apenas um estudo em cada um desses países. Ressalta-se, por fim, a ausência de artigos sobre esse tema em países asiáticos.

Figura 2 – Distribuição geográfica dos artigos constantes do *corpus* analítico, conforme vínculo institucional dos autores



Fonte: *Web of Science* (2018).

Após identificar a evolução dos estudos sobre políticas públicas e a distribuição geográfica deles, foram analisados os títulos e os *abstracts* a fim de identificar as palavras centrais utilizadas nesses artigos. Destaca-se que as palavras, na Figura 3, são agrupadas e organizadas graficamente em função da sua frequência, com base em uma análise lexical simples. Portanto, são posicionadas de forma que as mais frequentes aparecem maiores que as outras, demonstrando, assim, seu destaque nas pesquisas. Como esperado, as palavras *policy*, *public*, *research*, *evaluation* são as que apresentam maior frequência de aparição.

Quadro 3 – Sistematização dos artigos de acordo com a classificação de Cotta (2001)

(continua)

Autores (ano)	Título	Natureza da análise	Método
Ferrara, M.; Lamperti, F; Mavilia, R.	<i>Looking for best performers: a pilot study towards the evaluation of science parks</i>	Resultado	Análise matemática (Integral de Choquet) do alcance da política sobre os <i>stakeholders</i> .
Butler, I.; Galassi, G.; Ruffo, H.	<i>Public funding for startups in Argentina: an impact evaluation</i>	Resultado	Análise estatística (Método de Descontinuidade) do impacto da política sobre os beneficiários.
Chaves Avila, R.; Jurado, E. B.; Moral, A. M.; Poyatos, R. P.	<i>Improving e-economy by regional governments</i>	Contexto	Análise do impacto da política através da teoria do Desenvolvimento Endógeno.
Krutilla, K.; Graham, J. D.	<i>Are Green Vehicles Worth the Extra Cost? The Case of Diesel-Electric Hybrid Technology for Urban Delivery Vehicles</i>	Resultado	Análise da viabilidade do programa através de um modelo económico.
Blume-Kohout, M. E.	<i>Does Targeted, Disease-Specific Public Research Funding Influence Pharmaceutical Innovation?</i>	Resultado	Métodos de estimação estatística do alcance da política.
Furman, J. L.; Murray, F; Stern, S.	<i>Growing Stem Cells: The Impact of Federal Funding Policy on the US Scientific Frontier</i>	Resultado	Métodos bibliométricos para avaliação da política.
Bouabid, H.; Dalimi, M.; ElMajid, Z.	<i>Impact evaluation of the voluntary early retirement policy on research and technology outputs of the faculties of science in Morocco</i>	Resultado	Métodos cientométricos para avaliação do alcance.
Collewaert, V.; Manigart, S.; Aernoudt, R.	<i>Assessment of Government Funding of Business Angel Networks in Flanders</i>	Resultado	Entrevista e análise de grupos.
Benbear, L. S.	<i>Are management-based regulations effective? Evidence from state pollution prevention programs</i>	Resultado	Dados em painel.
Greenberg, D.; Mandell, M.; Onstott, M.	<i>The dissemination and utilization of welfare-to-work experiments in state policymaking</i>	Resultado	Entrevista com <i>stakeholders</i> .

(conclusão)

Autores (ano)	Título	Natureza da análise	Método
Steelman, T. A.; Maguire, L. A.	<i>Understanding participant perspectives: Q-nethodology in National Forest Management</i>	Contexto/ Processos	Metodologia Q.

Fonte: dados da pesquisa.

Do total de 54 artigos que foram selecionados de acordo com o protocolo de pesquisa previamente estabelecido, apenas 11 puderam ser analisados. O restante, ou seja, 43 artigos não apresentavam na sessão de método elementos que pudessem classificá-los de acordo com a natureza, *timing* ou ainda quanto a posição do avaliador. De acordo com a avaliação dos artigos, identificou-se que o *timing* dos 11 artigos é identificado como depois da implementação da política ou programa. Com relação a posição do avaliador, nenhum dos estudos apresentou posição interna ou semi-independente, e, portanto, todos os estudos contam com uma posição de avaliação externa.

Verifica-se também nos artigos selecionados que 9 artigos avaliam o resultado de uma política pública, enquanto outros 2 tem como principal natureza de análise o contexto em que a política se desenvolve. Por fim, é possível identificar, no Quadro 3, os métodos empregados pelos autores para avaliarem e atingirem o objetivo de seus estudos. Ressalta-se que a maioria dos estudos estão alicerçados em métodos estatísticos matemáticos.

5. CONCLUSÕES

Verificar a eficiência e a eficácia de políticas públicas tem sido um desafio para gestores, formuladores e avaliadores de políticas, assim como determinar os métodos de avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, este estudo teve como objetivo descrever os métodos utilizados nos estudos para a avaliação de políticas públicas na área de Ciência, Tecnologia e Inovação, publicados no período de 1960 a 2018.

Para atingir o objetivo proposto, foi conduzida uma revisão sistemática de literatura, a fim de identificar os estudos que tratam dessa

temática. Após a identificação dos estudos, procedeu-se a leitura de todos os artigos selecionados, com base no protocolo de pesquisa previamente estabelecido.

Do total de 54 artigos, pode-se inferir preliminarmente que as discussões se referem em sua maioria a questões teóricas e metodológicas e que apenas 11 artigos contemplam aplicações práticas de avaliação de políticas públicas. Esses resultados suscitam questionamentos sobre o quanto os periódicos de alto fator de impacto estão interessados na temática, ou ainda, no quanto os pesquisadores estão envidando esforços e desenvolvendo pesquisas nessa temática com a preocupação em avaliar uma política pública.

No que concerne a implicações para o campo de estudos da administração pública, considera-se como contribuição a identificação de estudos relevantes na área e, especialmente, quais métodos são utilizados para a avaliação de políticas públicas para a Ciência, Tecnologia e Inovação. Neste sentido, a identificação de métodos focados na “Natureza do Objeto Avaliado”, discriminados em “Resultados” e “Contexto/Processo”, sugere que tanto *reserachers* quanto *practioners* estejam dando mais ênfase ao “quanto” e “como”, do que ao “quem” e “quando”, se estão avaliando essas políticas. Ademais, faz-se mister mencionar que a avaliação tem impactos sobre o processo decisório, o qual depende da capacidade de avaliar e disposição política de utilizar os resultados.

Por fim, é importante o reconhecimento de que as informações proporcionadas por processos de avaliação de políticas públicas têm efeitos cumulativos e, em significativa parte das vezes, se dão num horizonte temporal alongado, especialmente em áreas que exigem o amadurecimento de conhecimentos e que as mudanças promovidas podem não surtir efeitos imediatos. Porém, de maneira geral, podem já servir como mecanismo de acúmulo de conhecimento acerca de determinada realidade sobre a qual se queira ou necessite intervir. Não menos importante, é a necessidade de se entender que fatores como *timing* da avaliação (*a priori*, *a posteriori*, durante a implementação), diferentes possibilidades de encaminhamentos alternativos das ações a serem implementadas e conjunto de *stakeholders*, assim como sua posição em relação à execução da política pública podem gerar subsídios relevantes, nomeadamente quando a avaliação se dá com elevado grau de transparência.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, C. P. **Por uma divulgação da Ciência**: As políticas Públicas e os discursos silenciados. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2017. Disponível em: <http://repositorio.uff.br:8080/xmlui/handle/uff/6128>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BARTSCH, A. S.; ANTUNES, A. M. S. A Importância da Ciência e Tecnologia para a Construção da Competitividade no Brasil. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 8, p. 68-88, jan./jun. 2007.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Boletins de avaliação de políticas públicas**. [s. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 27 set. 2018.
- BUFREM, L. S.; SILVEIRA, M.; FREITAS, J. L. Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: panorama histórico e contemporâneo. **P2P & Inovação**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 6-25, 2018.
- CAPOBIANGO, R. P.; SILVEIRA, S. F. R.; ZERBATO, C.; e 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**, [s. l.], v. 45, n. 6, p. 1869-1890, 2011.
- CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago. 2012.
- CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 89-110, 2001.

- COUTINHO, A. C.; NASCIMENTO, D. E.; SOUZA, M. Indicadores Subjetivos e Políticas Públicas. Análise do IRBEM: Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município. In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2016, [s. l.]. **Anais** [...]. [s. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40716.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.
- CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. R. S.; SOUSA, M. M.; NAJBERG, E. . Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 50, n. 6, p. 981–1001, 2016.
- GUANILO, T. U. M.; TAKAHASHI, R.; BERTOLOZZI, M. . Revisão sistemática: noções gerais. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, [s. l.], n. 455, p. 1260-1266, 2011.
- DIAS, R. B. O que é a política científica e tecnológica? **Sociologias**, [s. l.], v. 13, n. 28, p. 316-344, set./dez. 2011.
- HOWLETT, M.; PERL, A.; RAMESH, M. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 1955 [tradução técnica Francisco G. Heidemann]. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 2. ed. Campinas: Alínea Editora, 2003.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. **Avaliação de políticas públicas**, [s. l.], p. 50-63, 2014.
- LOPES, A. L. M.; FRACOLLI, L. A. Revisão sistemática de literatura e metassíntese qualitativa: considerações sobre sua aplicação na pesquisa em enfermagem. **Texto & Contexto-Enfermagem**, [s. l.], v. 17, n. 4, p. 771-778, 2008.
- MARQUES, F. **Os impactos do investimento**. Disponível em: <https://revista-pesquisa.fapesp.br/os-impactos-do-investimento/>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- MARKS, J. S. Epidemiology, public health and public policy. Preventing Chronic Disease. **Public Health Research, Practice And Policy**, [s. l.], v. 6, n. 4, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, J. Políticas públicas e inovação: a interação entre invenções e inovações tecnológicas e propriedade intelectual no Brasil. In: BRUNO-FARIA, M. F.; VARGAS, E. R.; MARTÍNEZ, A. M. (org.). **Criatividade e inovação nas organizações**: desafios para a competitividade. São Paulo: Atlas, 2013. p. 211-231.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Institucional. [s. l.: s. n.], 2018a. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/paginaInstitucional.html>. Aceso em 24 set. 2018.

- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações**. [s. l.: s. n.], 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/plano-diretor-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacoes-pdtrc>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- NEAL, H. A.; SMITH, T. L.; MCCORMICK, J. B. **Beyond Sputnik: US science policy in the 21st century**. Ann Arbor, EUA: The University of Michigan Press, 2008.
- PETERS, B. G. . **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Political Science**, [s. l.], v. 8, p. 20-45, 2006.
- TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.
- TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun. 2008.
- WEB OF SCIENCE. **Relatório de Citações**. [s. l.: s. n.], 2018. Disponível em: http://apps-webofknowledge.ez47.periodicos.capes.gov.br/CitationReport.do?product=WOS&search_mode=CitationReport&SID=6C8ylUq7Ehwgs6cez5M&page=1&cr_pqid=2&viewType=summary&colName=WOS. Acesso em: 20 ago. 2020.

GESTÃO PÚBLICA E PATRIMÔNIO CULTURAL FUNERÁRIO: A MEMÓRIA DE IMIGRANTES ITALIANOS NO CEMITÉRIO ECUMÊNICO JARDIM DA PAZ DE SILVEIRA MARTINS, RS

Fernanda Kieling Pedrazzi¹

1. INTRODUÇÃO

O meio acadêmico oportuniza o diálogo de áreas de pesquisa distintas devido ao elemento humano. O trânsito multi e interdisciplinar congrega noções conceituais e práticas de searas científicas distintas, porém passíveis de serem aproximadas, seja no fazer da docência como também no âmbito das pesquisas e atividades de extensão nas quais a comunidade acadêmica se envolve. Neste sentido, este trabalho busca realizar uma aproximação das áreas da gestão pública e do patrimônio cultural, dando especial ênfase ao patrimônio cultural funerário, vislumbrando, especificamente, o espaço cemiterial com o objetivo de observar como a memória dos imigrantes

1 Professora adjunta da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) vinculada ao Departamento de Arquivologia do Centro de Ciências Sociais e Humanas, possui toda sua formação na mesma Instituição, com graduação em Comunicação Social - Jornalismo (1999), graduação em Arquivologia (2004), mestrado em Engenharia de Produção (2002) e doutorado em Letras, na área de Análise do Discurso (2015).

italianos pode ser potencializada neste local a partir da ação de entes públicos e da própria comunidade.

Castro (2020, p. 145) afirma que “de todos os segmentos do patrimônio cultural, o funerário é o que se refere diretamente ao fechamento do ciclo vital. Os mortos e as manifestações em torno da morte de um determinado grupo social, como legado, se constituem no que pode ou não ser preservado”. A autora especifica este tipo de patrimônio, identificando que “trata-se da materialidade das edificações erguidas para os mortos, dos ritos de finados, das devoções de santos milagreiros, dos rituais e romarias em lugares de crimes, entre outros bens” (CASTRO, 2020, p. 145).

“O serviço funerário é da competência municipal por dizer respeito a atividades de precípua interesse local – quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegadas pela Municipalidade, com ou sem exclusividade”, e isso vai ocorrer por concessão. A implantação e administração dos cemitérios é, portanto, típica prestação de serviços de competência municipal (MEIRELLES, 2009, p. 465). Assim, entende-se que a atividade administrativa tem como princípio a prestação de serviço com universalidade, podendo esse serviço ser exigido e usado por todos quantos quiserem, sendo que “deve atender indistintamente a todos que dele necessitem, independente do poder aquisitivo” (WILLEMANN, 2002, p. 115).

A pesquisa aqui apresentada considera algumas das modificações realizadas no Cemitério Ecumênico Jardim da Paz do município de Silveira Martins, localizado no centro do estado do Rio Grande do Sul (RS), implementadas tanto pela própria comunidade, na década de 1930, quando o espaço territorial do hoje município era o quarto distrito da cidade de Santa Maria (RS), hoje a primeira colocada na microrregião em que ambas se encontram; como também pelo poder público local, o executivo municipal, em 2019, articulado através de sua Secretaria de Infraestrutura e Trânsito, visando garantir a preservação do espaço cemiterial da sede municipal.

Este trabalho é justificado pelo fato de ter sido realizada uma obra de ampliação do Cemitério recentemente, na esquina das ruas Fernando Nunes e 21 de abril, bem próximo da Prefeitura Municipal, suscitando as questões de patrimônio, dado o receio que sempre existe

ao ser proposta, pelo ente público, alguma modificação em locais que guardam a memória, como é o caso do cemitério. Segundo informações apuradas junto ao local, a ampliação deve ser suficiente para atender à necessidade prática de sepultamentos da comunidade nos próximos 30 anos. Porém, o registro fotográfico que antecedeu a escrita deste artigo preocupava-se, também, com a preservação dos registros cimiteriais arquivísticos e monumentais, configurados no espaço cemiterial daquele município.

A metodologia desta pesquisa incluiu três atividades: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica ocorreu com a reunião e pesquisa em livros e artigos científicos sobre as temáticas da gestão pública, do patrimônio, da imigração italiana no Rio Grande do Sul e da morte. Também foi realizada uma pesquisa documental, considerando as informações que são encontradas na Prefeitura Municipal de Silveira Martins após visita ao local, com uma análise dos registros em documentos sobre os óbitos e o planejamento de uma nova área de sepultamentos em Silveira Martins, bem como da legislação municipal sobre o tema. Foram levantados e fotografados os registros de morte públicos existentes na Prefeitura, sendo que foram encontrados três livros de registro de mortes que englobam os períodos abrangidos pelos séculos XIX, XX e XXI. Como terceira forma de acesso aos dados, foi planejada uma pesquisa de campo, com o registro fotográfico de 100 sepulturas do Cemitério de Silveira Martins, que foi mapeado de modo a escolher aquelas que representam os primeiros tempos de sepultamento.

Após a captura de todos os dados de pesquisa, foi realizada uma análise das informações de morte presentes na legislação, documentos e túmulos. Foram considerados os dados informacionais que envolvem texto e imagem de cada um dos túmulos fotografados. Para reunir as fotos com qualidade, teve de ser feita mais de uma visita de modo a refazer imagens que contenham todas as informações necessárias. Um ano depois das primeiras visitas, retornou-se ao local para realizar novas fotografias, apurando a conclusão da obra e as condições físicas do cemitério.

2. OS ITALIANOS E A FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SILVEIRA MARTINS

As primeiras famílias de imigrantes italianos se instalaram no Rio Grande do Sul (RS), nos municípios de Caxias do Sul, Garibaldi e Bento Gonçalves, e ali estabeleceram as primeiras três colônias de imigração italiana do Estado, ainda na época do Império. Como outros italianos continuaram sua saga, atravessando o Oceano Atlântico e chegando ao Brasil, o imperador Dom Pedro II e o senador do império Gaspar da Silveira Martins viram como oportunidade e necessidade povoar a Serra de São Martinho, “fazendo defesa ao norte e nordeste para a intendência de Santa Maria da Boca do Monte. Surge então mais uma colônia de imigração italiana no RS, chamada inicialmente de *Città Nuova*, depois *Città Bianca*, e mais tarde de Silveira Martins, em homenagem ao seu intercessor no império” (IBGE, 2017).

Assim, no final do século XIX, várias famílias italianas deslocaram-se da região norte da atual Itália para terem melhores condições de vida no Brasil, convencidas pela propaganda que havia dos navios e da terra prometida como fértil e abundante. As primeiras famílias que chegaram à região da Quarta Colônia de Imigração Italiana, no centro do estado do Rio Grande do Sul, fizeram o último trecho da viagem de trem e desembarcaram na Estação Colônia, atual Bairro Camobi de Santa Maria. Deste ponto em diante, seguiram em carroças ou a pé e sediaram-se primeiramente no barracão, local onde fica o Monumento ao Imigrante Italiano (Fotografia 1), em Val de Buia, na subida da serra. Algumas delas foram para a região hoje conhecida como Vale Vêneto, distrito de São João do Polêsine, e outras para a localidade que atualmente é conhecida como o município de Silveira Martins, distante 31 Km de Santa Maria, com acesso pela BR-287 diretamente na Estrada Municipal Norberto José Kipper ou, no monumento de acesso à Silveira Martins, pela Estrada do Imigrante (RS-804) e depois seguindo pela Estrada Municipal Norberto José Kipper (ERS-511).

Fotografia 1 – Monumento ao Imigrante



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2020.

Os primeiros imigrantes do centro do estado, em 1877, afixados na subida da serra de Silveira Martins, tinham condições precárias de sobrevivência e muitos foram acometidos com doenças e pestes, como a peste bubônica, que levou à óbito cerca de 400 imigrantes.

Conhecido como o “berço da Quarta Colônia”, o município de Silveira Martins (Fotografia 2) foi emancipado em 1987 e hoje conta com cerca de 2.449 habitantes de acordo com o censo de 2010, sendo que a maioria (55,5%) vive na zona rural (IBGE, 2017).

Fotografia 2 – Sede do município de Silveira Martins



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2020.

Do total de habitantes, a maioria tem entre 40 e 49 anos (14,3%) e a questão de gênero é bastante equilibrada, havendo 1.228 homens habitantes (50,1%) e 1.222 mulheres (49,9%). Sobre trabalho e rendimento, “a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 15.4%” no ano de 2017, um número baixo se comparado com a cidade mais importante da região central, Santa Maria, que tinha, pelo mesmo censo, uma ocupação de 29,1%. Quanto à religião, 87,6% da população se declarava em 2010 como católica apostólica romana.

Esta devoção ao catolicismo não é de hoje. De acordo com Beltrão (2013, p. 387), em 24 de abril de 1884 é “criada a paróquia de Silveira Martins, por Lei Provincial n. 1.455”. O mesmo autor indica que, em 28 de junho daquele ano, foi “erigida canonicamente pelo bispo D. Sebastião Dias Laranjeiras a paróquia de Santo Antonio de Pádua de Silveira Martins”, mostrando que, ainda na época imperial, a questão religiosa era uma demanda para a comunidade que ali se assentava. A primeira escola pública do local foi criada no mesmo ano, regida por Maria Carolina Schneider, e a economia local era voltada para a produção de milho, feijão, trigo, aveia, cevada e fumo, e era produzido vinho para encher 500 pipas (BELTRÃO, 2013, p. 389). Já existiam, segundo Beltrão, que pesquisou no Anuário da Província de 1885, 42 casas no local, quatro tavernas, oito olarias, dois moinhos e três cervejarias. Estas informações foram repassadas ao Anuário pelo diretor da Colônia no período, Siqueira Couto (BELTRÃO, 2013, p. 390). Sobre a questão sanitária, Beltrão (2013, p. 408) informa que uma grave epidemia de varíola assolou Silveira Martins em 1887, quando a imigração estava a pleno vapor.

Em 1898, moradores de Silveira Martins fizeram uma tentativa de criar um novo município, reunindo Vale Vêneto (que ainda hoje é distrito, porém de São João do Polêsine), Arroio Grande (ainda hoje distrito de Santa Maria), Faxinal do Soturno (município desde 1959), Dona Francisca (município desde 1965) e Ivorá (município desde 1988). Eles se dirigiram à então presidência estadual, porém o pedido não foi atendido. O Conselho Municipal informa, cerca de um mês depois do pedido, em novembro de 1898, que aquilo que pleiteavam alguns moradores, a emancipação, fora negada (BELTRÃO, 2013, p. 489). Isso só será conquistado quase cem anos depois da primeira tentativa, em 1987. Um novo pedido foi feito em 1963, mas também não foi aceito (BELTRÃO, 2013, p. 488). Estas ações

denotam um certo conflito com Santa Maria e uma desatenção por parte do município que abarcava o território de Silveira. As principais mudanças que favoreceram a comunidade, para que houvesse mais conforto no quarto distrito, foram a inauguração da estação telegráfica em 12 de outubro de 1918, da linha telefônica em 13 de junho de 1925 e no mesmo ano, em 27 de dezembro, da iluminação elétrica, 27 anos depois de Santa Maria, que teve a era da luz elétrica inaugurada ainda no século anterior, em 1898 (BELTRÃO, 2013). O descompasso entre Santa Maria e Silveira Martins fez com que os moradores do distrito se sentissem ainda mais preteridos.

3. O PATRIMÔNIO E A CULTURA: UM OLHAR PARA OS CEMITÉRIOS

A ideia de patrimônio foi sendo construída no mundo e teve uma consolidação bastante forte primeiramente na Europa, em especial na França, e somente mais tarde é adaptada, amplamente, como tema de pesquisa dentro das universidades. Em diversos períodos, há a influência de doutrinas religiosas, como a cristã, especialmente em espaços de memória como os cemitérios. Ali ela se faz presente no que é simbólico.

A tradição brasileira não foge do que aconteceu no mundo. A questão do patrimônio inicia como uma preocupação nos anos de 1930, como um processo de construção de patrimônio a partir da gestão de Getúlio Vargas, desejando a consolidação de patrimônio nacional, sendo um dos elementos para a ideia de nação.

O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Lei nº 378/1937), que veio a se chamar Instituto (Iphan), nasceu com o papel de ser nacional, ou seja, de indicar o que seria patrimônio nacional (CHUVA, 2020). Naquela primeira fase, eram feitos inventários técnicos daqueles bens que poderiam ser “representativos de uma imaginação da nação”, e depois era feito o tombamento para ser preservado (CHUVA, 2020, p. 91). Sem ser tombado, não era considerado patrimônio. Segundo Chuva (2020, p. 92), antes de ser Iphan, “a concepção de patrimônio estava baseada na ideia de um valor intrínseco aos bens, revelado por especialistas”.

A mudança de paradigma (“virada cultural e antropológica”) ocorre quando se abre a noção de patrimônio para outras expressões (de grupos específicos) e não apenas aquele conceito de produto objetivo, pronto do passado e já acabado. Há uma fuga do que está/estava estabelecido, dos monumentos, abrindo para outras expressões, como os bens imateriais (não tangíveis), bem com os documentos, as paisagens etc, sendo o conjunto de bens e a relação entre eles o próprio patrimônio. Há, pois, um afastamento do “grandioso” e uma aproximação das vivências do cotidiano, por exemplo, a gastronomia local e as expressões ritualísticas diversas. Há ainda uma abordagem do material pelo imaterial, ou seja, havendo uma ligação entre grupos sociais menos expressivos, como os grupos étnicos, entre os quais aquele formado por italianos que migraram para o Brasil. Além disso, em um nível macro, ganha destaque, igualmente, o patrimônio que transcende o nacional, ou seja, o patrimônio do mundo.

Em meados dos anos de 1980 e início dos 1990, reflexões sobre as políticas culturais e a responsabilidade da gestão pública foram dirigidas para o espaço acadêmico, pensando a influência do campo político nas decisões ligadas ao patrimônio. É neste momento que os “movimentos sociais descobrem nas políticas de patrimônio um lugar de luta pelo reconhecimento de suas práticas culturais e de melhoria das suas condições sociais” (CHUVA, 2020, p. 93).

A preservação do patrimônio se transforma em algo prático, necessitando apoio político, inclusive, e especialmente, em nível municipal, aos grupos que elegem determinada expressão como patrimônio para que ela ganhe força e seja, de fato, alvo de proteção. Para Prats (2000, p. 133, tradução nossa), “ajustar-se à realidade implica a necessidade de transformação do discurso, eliminar ou realocar um elemento, introduzir novos”. A identificação do cemitério como lugar de patrimônio e até mesmo ser considerado um museu e um arquivo a céu aberto vem dessa mudança de paradigma. Isso significa que, ao ativar novos referentes, permitimos que sejam dados novos significados também para o que encontramos no interior dos cemitérios e, assim, se faz preciso a recomposição dos discursos sobre aquilo que lá é visto e sentido. Mas é preciso haver um certo consenso e o suporte político para este novo. Isso se torna essencial.

“Sem poder não existe patrimônio”, sendo que o apoio das ações de gestão, inclusive pública, passam a ser fundamentais para dar amparo ao

que se elege como tal (PRATS, 2000, p. 124, tradução nossa). Prats (2000, p. 131, tradução nossa) salienta que “a cultura não pode ser abarcada em sua totalidade”, ela sempre vai ser um recorte, como efeito da complexidade. Ainda assim “as culturas” são móveis, não havendo um engessamento do que é cultura para um determinado local. Ela varia no tempo e espaço e parte de um discurso sobre ser cultural.

García García (1998, p. 16, tradução nossa) entende que “o discurso é uma forma de expressar alguns aspectos da realidade, mas obviamente não é essa realidade. [...]”. Sendo assim, “alguns elementos culturais são selecionados que na mensagem são transformados em suas representações. Os elementos selecionados fazem parte de um conjunto que não é o domínio referencial, mas o conjunto discursivo” (GARCÍA GARCÍA, 1998, p. 16, tradução nossa). Se designarmos o conjunto de túmulos mais antigos de um cemitério como bens materiais, estamos reproduzindo um discurso que cabe neste local e tempo, ou seja, tem as condições para tanto e representa alguém que profere, primeiro, este discurso, e depois a comunidade, sociedade que ele defende, apoia.

Segundo Campos (2020, p. 43), foi a Constituição Federal (CF) de 1988 que trouxe uma conceituação mais ampla de Patrimônio Cultural no Brasil: “são partes integrantes do patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial [...] referentes à identidade, à ação e à memória dos diversos grupos construtores de nossa sociedade”. Ainda, Campos (2020) esclarece que na própria CF brasileira há a referência de que qualquer pessoa pode propor ação popular que vise proteção ao patrimônio (artigo 5º), referendando a ideia de García García (1998) de que há uma seleção que passa a ser um “conjunto discursivo” do que é o patrimônio para alguns que com ele se sentem representados.

O processo de escolha do que é patrimônio, portanto, é um processo em que a sociedade se posiciona e busca indicar, de modo político, o que devemos considerar patrimônio. Por isso que se pode dizer que o Patrimônio “é tanto uma invenção como uma construção social” (PRATS, 2000, p. 115, tradução nossa). Sendo construção social, ele depende do sujeito mais do que do objeto, sendo, por isso, uma escolha baseada no que é considerado importante, de valor. Essa nova forma de ver a questão, partir do sujeito, faz com que o patrimônio passe a ser muito subjetivo pois depende de uma esfera simbólica a sua compreensão.

O vandalismo e o abandono muitas vezes representam o não (re) conhecimento de parte da comunidade nos bens que são apontados como patrimônio, pois é na comunidade que se deve apoiar as políticas mediante a compreensão do valor referido a uma manifestação material ou imaterial.

Catroga (2010, p. 166) defende que “todo e qualquer cemitério, e particularmente o cemitério oitocentista, deve ser visto como um lugar por excelência de reprodução simbólica do universo social e das suas expectativas metafísicas. E este simbolismo decorre do facto de, como sublinhou Gaston Bachelard, a morte ser ‘primeiramente uma imagem’”, havendo, pois, uma “ligação estreita entre o culto dos mortos e a memória”.

Considerando o que diz Catroga sobre os cemitérios e a noção de patrimônio aqui expressa, é importante entender quem se ocupa com a preservação dos cemitérios e saber se a comunidade silveirense (re)conhece o espaço do cemitério como lugar de memória, como local que mereça a atenção de preservação. Assim, refletindo esse direcionamento, a comunidade e o ente público municipal identificam a importância dos cemitérios e a necessidade de preservar este guardião do patrimônio cultural? As seções que seguem exemplificam duas ações realizadas no século XX e no século XXI que fortalecem a hipótese de que ambos são importantes, povo e poder político instituído, para garantir a preservação daquilo que se encontra no cemitério.

4. A MORTE, SEU REGISTRO E O CEMITÉRIO DE SILVEIRA MARTINS

Para compreender melhor como se deu a formação do município de Silveira Martins, é preciso recorrer a fontes documentais, incluindo aquelas sobre nascimento e morte, tendo em vista que esses registros, além de serem patrimônios materiais, costumam dar um panorama do desenvolvimento de um lugar e reúnem dados importantes para o conhecimento de uma população, seu crescimento e principais causas de morte que afligem a comunidade.

No final do século XIX, Santa Maria da Boca do Monte possuía distritos, entre eles aquele formado pelas terras do atual município de Silveira Martins, emancipado pela Lei Estadual nº 8 481, de 11 de dezembro de 1987, conforme consta em seu Art. 1º: “É criado o Município de Silveira Martins,

constituído pelo distrito do mesmo nome, pertencente ao Município de Santa Maria”. No final do século XIX, já no período da república, o local era referido como ex-colônia Silveira Martins, o que pode ser observado em diversos registros feitos em livros pertencentes ao município de Santa Maria, de onde fora desmembrado, dentre eles os de óbitos e nascimentos que ficaram guardados no local e hoje pertencem ao arquivo do jovem município.

Porém, não é apenas nos escritos em suporte papel que encontramos os registros dos que por Silveira Martins passaram. O Cemitério Ecumênico Jardim da Paz (Fotografia 3), nome conferido ao cemitério da sede municipal pela Lei nº 34, de 08 de novembro de 1989, quando a cidade ganhava seus contornos de município recém emancipado, também possui resquícios da presença dos imigrantes e seus descendentes nas lápides.

Fotografia 3 – Entrada principal do Cemitério Jardim da Paz



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2019.

Bastianello (2016, p. 207) afirma que “no cemitério cultura, memória e história se articulam”, sendo um modo de ver as manifestações populares acerca da morte e também de entender quem era a população que esteve habitando o local em tempos pretéritos. Nas quadras e ruas dos cemitérios, é possível ver os rostos e os nomes das pessoas que antes circulavam pela cidade, ocupavam os postos de trabalho, realizavam mudanças para tornar a vida da comunidade melhor.

Marcon e Pedrazzi (2018, p. 152) entendem que “é possível fazer um elo do tema de pesquisa com a Arquivologia pelo documento social que se constitui o epitáfio e demais informações lapidares, uma temática ainda pouco discutida nas Ciências Sociais Aplicadas”. Uma das oportunidades de pesquisa dadas pelo espaço cemiterial é verificar a presença dos imigrantes, em especial em um lugar que foi colônia de imigração como é o caso do município de Silveira Martins.

No trabalho de campo realizado, foram transcritas as informações de cada unidade tumular, envolvendo nome, sobrenome, data de nascimento e morte, epitáfio e material de construção utilizado na sepultura e nas placas. Nota-se o uso da língua/diaeto de origem dos imigrantes em muitas das inscrições. O italiano (Fotografia 4) está presente em diversas lápides das sepulturas, indicando a aproximação daquele extrato com a língua e cultura italiana que se instalou no lugar no final do século XIX.

Fotografia 4 – Lápide de Primo Barzoni, falecido em 1904

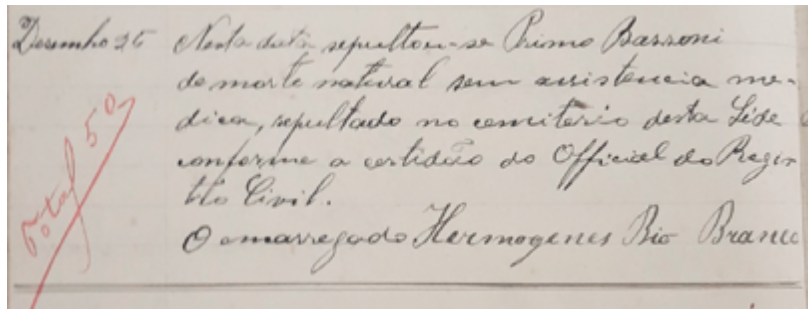


Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2020.

A lápide de Primo Barzoni, que faleceu em 25 de dezembro de 1904, traz o seguinte epitáfio em língua do imigrante e sua família: “*Morto sul fior degli anni da tutti compianto per le sue belle qualità morali*”. Traduzido de modo livre, a inscrição se entende como: “Morreu cedo na vida,

lamentado por todos por suas belas qualidades morais”. Há aí um aspecto pessoal do falecido, representando os valores daquela família. No livro de registros que hoje está guardado na Secretaria de Infraestrutura e Trânsito, há a referência ao enterramento do imigrante, no verso da página 25.

Fotografia 5 – Registro de morte do Primo Barzoni no Livro de Registro de Óbitos do Cemitério



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2019.

Os cuidados com este acervo e com o próprio cemitério por esta secretaria de município estão dados pela Lei nº 807, de 23 de agosto de 2005, na qual se faz menção do poder público abranger as atividades com os cemitérios, tal qual está exposto em seu Art. 23, parágrafo 15: “A execução e/ou a fiscalização das atividades relativas à implantação, conservação, manutenção e administração dos cemitérios e serviços funerários do município”.

Bem antes de ser município, fora realizado o registro das mortes em livro desde 2 de abril de 1900, o que pode ser observado no material presente na secretaria referida que está em sua forma original, porém com uma capa refeita, com registros feitos à mão, sendo que cada registro ocupa em média de seis a sete linhas, dispostos, em cada folha, pelo menos cinco deles, distribuídos conforme a passagem do tempo.

Somente no ano de 1900, o último do século XIX, houve 44 mortes registradas no distrito, e um somatório de 265 falecidos nos cinco primeiros anos do século XX, sendo registrados, de modo geral, os seguintes dados: dia, mês, ano, nome, causa da morte. Este mesmo livro compreende registros até o ano de 1911, portanto 11 anos, sendo o seu Termo

de Encerramento feito em maio daquele ano pelo subintendente local, considerando a nomenclatura da administração pública naquele período.

Os outros dois livros manuseados em pesquisa local na Prefeitura de Silveira Martins iniciam em 1939 (com registros inclusive da década de 1960) e em 2007. Nota-se que no primeiro livro analisado a nacionalidade é quase só italiana, no segundo ainda é prevacente a italiana, mas também brasileira, diminuindo ano a ano, enquanto no último a nacionalidade é quase que totalmente brasileira. Esta informação reflete o distanciamento do período de imigração, restando no local hoje descendentes daqueles primeiros italianos lá chegados. Santa Maria também possui grande parte de sua população com descendentes dos imigrantes, alguns dos quais puderam, mediante processo, obter o reconhecimento da cidadania italiana devido a seus antepassados, conseguindo, assim, ter dupla cidadania: brasileira e italiana.

Conforme a pesquisa de campo realizada no ano de 2019, o registro mais antigo de falecimento apurado no Cemitério Jardim da Paz, no entanto, é de 1888. Porém, não há certeza de que os restos mortais da pessoa de sobrenome Trevisan a que se refere estejam no local. As datas mais antigas do século XIX que a seguem são de 1891, 1896 e 1897, das famílias Aita, Gazapina e Londero, respectivamente, sendo bastante raras. Foram encontrados registros de 390 pessoas enterradas nos espaços mapeados (avenida principal, avenida frontal e avenida da capela), resultando em mais de 600 fotografias de detalhes e planos gerais das sepulturas, sendo do século XX a grande maioria delas.

5. UMA COMISSÃO DE MORADORES EM DEFESA DO CEMITÉRIO

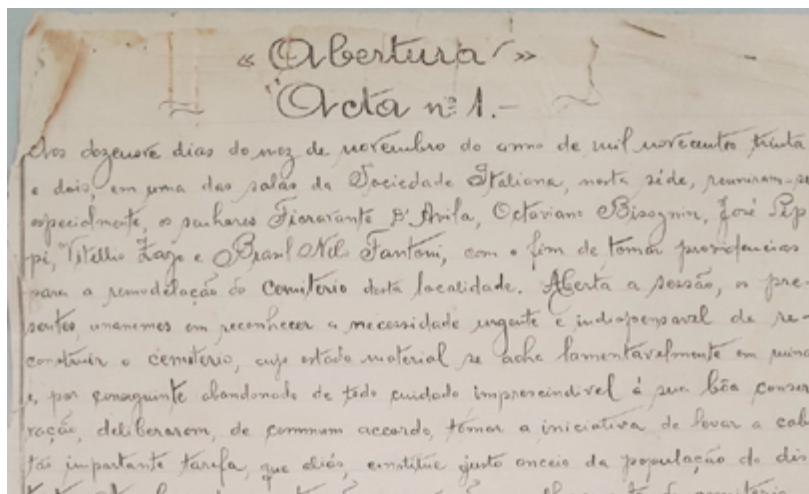
Em 1932, foi reunida uma “Comissão Pró-reconstrução do cemitério de Silveira Martins”, tendo sido realizada uma primeira reunião por cinco cidadãos preocupados com as condições do cemitério da sede do distrito. O cemitério contava com pelo menos 32 anos, haja vista a data do início dos registros de morte no local (1900).

É importante salientar que cinco anos antes, em 19 de maio de 1927, foi comemorado “o cinquentenário da chegada dos primeiros colonos italianos”, muitos dos quais, os que haviam falecido, estavam sepultados naquele

cemitério. Para a ocasião, foi rezada uma missa em Val de Buia, em frente ao local que fora o barracão que abrigou os primeiros imigrantes e um monumento foi erigido, onde se fixou uma placa que exaltava a data com os seguintes dizeres: “Cinquentenário da primeira missa celebrada em Silveira Martins pelo Revmo. Cônego José Marcelino de Sousa Bittencourt. O povo festeja com jubilo esta data. Silveira Martins 19.05.1877 – 19.05.1927” (BELTRÃO, 2013, p. 639). Este fato reforçou a memória da gratidão aos primeiros italianos que chegaram ao local e provavelmente deve ter sido um elemento importante para que um grupo de moradores se articulasse, visando a melhoria de condições do espaço cemiterial e sua manutenção.

Na Ata da reunião (Fotografia 6), assinada pelos “membros fundadores” da Comissão Fioravante D’Ávila (subprefeito local), Octaviano Bisognin, José Pippi, Vitélio Zago e Brasil Nilo Fantoni, este último secretário e tesoureiro, em 19 de novembro de 1932, ficou registrado que “o estado material se acha lamentavelmente em ruínas e, por conseguinte, abandonado de todo cuidado imprescindível à sua bôa conservação”. O encontro visava a discussão e planejamento de ações voltadas a “reconstrução, conservação e melhoramento do cemitério”, sendo isso tomado como um “justo aneio da população do districto”.

Fotografia 6 – Trecho da cópia da Acta N°1 da Comissão pró-remodelação cemiterial



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2019.

Entre as obras necessárias apontadas pelo grupo nos anos de 1930 estavam:

reedificação e reboco dos muros que circundam o cemiterio; remodelação quasi total da Capella do mesmo; construção de um portão de ferro e respectivo pilares; edificação de um ossario, ou seja, de um jazigo com varios nichos, que serão alugados provisoriamente a pessoas em emergencias inadiáveis. (COMMISSÃO, 1932, s/p)

Além disso, já naquele mesmo período, vislumbrava-se a necessidade de contratação e “manutenção de um zelador permanente com o encargo da limpeza e conservação e outros reparos de menor monta”. Para tanto, pensava-se criar um fundo em que aqueles que teriam familiares sepultados nos corredores principais contribuiriam com maior ônus enquanto que os mais pobres, ou seja, “pessoas menos favorecidas”, poderiam dar “auxílios em mão de obra, dias de trabalho, material de construção (areia, tijolos, cal etc)”. Não foi definido o valor de contribuição, mas decidiu-se que cada interessado seria avisado por carta circular.

A Comissão, no verso da página da Ata, indica que “assumptos respeitantes ao serviço do cemiterio, serão resolvidos pela Comissão, ou maioria de seus membros, toda vez que preciso fôr”. Nota-se, aqui, a comunidade do então quarto distrito, tomando a responsabilidade pela administração do local já que não havia uma presença efetiva de Santa Maria e de sua administração quanto à questão das necessidades cemiteriais.

No ano seguinte, em 20 de fevereiro de 1933, após essa primeira ação pró-preservação do local, foi enviado um documento para Santa Maria, do qual uma cópia ficou guardada em Silveira Martins, e hoje está em meio aos livros, juntamente com outros documentos que registram o que havia, em cada tempo, no cemitério tais como listas de túmulos e mapas feitos à mão, de modo a expressar a necessidade de controle do espaço cemiterial.

Foi apresentada ao Prefeito Municipal de Santa Maria, Major João Antonio Edler, uma exposição de motivos para atentar para as condições do cemitério, sendo que os pontos, de modo resumido, são apresentados a seguir. Primeiro foi feita uma afirmação de que o cemitério estava em “precarias condições materiaes, quasi em ruinas e no mais completo abandono, exigindo, por isto, urgentes providencias no sentido de serem

executadas obras de remodelação”. A seguir, foram elencadas as obras necessárias, do mesmo modo que são apresentadas na Ata da reunião de 1932, porém identificando o valor que deve ser necessário para a execução dos serviços (20 contos de reis).

Foi informada, ao Prefeito, a formação de uma Comissão que conta com os mesmos cinco cidadãos apontados na Ata e que tudo o que for feito: “sempre será resolvido de acordo com a autoridade, isto é, com o sub-Prefeito do Distrito”. A seguir foi pedido que se concedesse

o domínio do cemitério local, com amplos poderes e autorização para administrar os trabalhos em projecto, angariar as quotas correspondentes a cada interessado, dar recibos pelo prazo de Lei ou de perpetuidade, e no caso de algum interessado em se recusar ao pagamento da quota estipulada, facultar à Comissão o direito de após prévio aviso mandar retirar o tumulo desocupando o terreno utilizado.

Como resposta a esta demanda da comunidade, está registrado ao pé do verso da cópia do documento que “o sr. Prefeito do município, deu sua plena conformidade de viva voz – inclusive o sub-Prefeito local. Não obstante, veja-se a correspondência trocada com o secretario do município e a desta Comissão - aqui arquivadas – bem como, as reportagens feitas no jornal matutino ‘Diario do Interior’”.

O exemplo acima exposto, datado na década de 1930, mostra como foi possível, a partir da necessidade apresentada por membros da comunidade, juntamente com a liderança local, o subprefeito, propor uma ação à Prefeitura de Santa Maria, que detinha o poder sobre o território e inclusive sobre o cemitério, de modo a recuperar o estado de manutenção do local, e obteve sucesso por apresentar o problema e ter uma solução planejada, que foi aceita.

6. A AMPLIAÇÃO DO CEMITÉRIO DA SEDE DE SILVEIRA MARTINS

A ampliação do Cemitério Ecumênico Jardim da Paz foi observada em visita à Silveira Martins, ocorrida no dia 17 de agosto de 2019, e confirmada pelos servidores que trabalhavam na obra, quando foram

questionados sobre a finalidade da movimentação no local. No dia 22 de agosto de 2019, retornou-se ao espaço cemiterial e fez-se também uma visita à Prefeitura Municipal de Silveira Martins, onde foram levantadas as informações sobre a ampliação do Cemitério que fica na sede. Nas duas ocasiões, foram registradas fotografias do local.

Em conversa com a Engenheira Civil da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Kelli Manfio, contratada daquela Prefeitura, que aprovou e licenciou em junho de 2019 um projeto elaborado em dezembro de 2018, obteve-se a informação de que a obra é designada como “Ampliação do Cemitério Municipal” (Fotografia 7).

Fotografia 7 – Área do Cemitério marcada em branco, incluindo a ampliação de 2019



Fonte: Mapa Rodoviário Interativo do RS. Página do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER). Disponível em: <http://mapa.daer.rs.gov.br/i3geo/interface/ol.htm>
Acesso em: 2 ago. 2020.

Obteve-se acesso ao Projeto Arquitetônico da área nova (planta baixa) com a Engenheira da Prefeitura. A área total do novo espaço para sepultamentos em Silveira Martins tem prevista uma ocupação com construções de 1.722 m², ou seja, 0,65 do terreno (Fotografia 8).

Fotografia 8 – Plano geral da planta baixa do Cemitério (Projeto Eng. Kelli Manfio)



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2019.

É possível observar na imagem que na esquina das ruas Fernando Nunes com a 21 de abril fica uma APP (Área de Preservação Permanente) que, segundo o a Lei nº 12.651/2012, trata-se de “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (EMBRAPA, 2019).

De acordo com o projeto, a APP é demarcada 30 metros em função de uma sanga que corre naquele ponto, o que representa que a largura do curso d’água não supera os 10 metros. Consideram-se APPs, tanto em zonas rurais quanto urbanas “I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os cursos d’água efêmeros” (EMPRAPA, 2019). No ponto do projeto em que há uma APP está

prevista uma área verde, na qual será feito um ajardinamento, em um triângulo de laterais da esquina de 25,5 metros x 57,8 metros.

Na nova área, estão previstas oito quadras com dois tipos de metragem: o jazigo padrão, com 1,98 m² e o jazigo capela com 6,76 m². As sepulturas, de acordo com o projeto, “serão superficiais, construídos sobre o solo”. Estão previstos 270 lotes de jazigo térreo (privado) nas dimensões de 2,80 x 1,5 x 0,60 metros; 20 lotes de jazigo comunitário de 2,80 x 1,5 x 0,60 metros; e 60 lotes de jazigo capela (privado) na dimensão de 2,8 x 3,00 metros. Isso significa que dos 350 lotes apenas 20 não serão comercializados, sendo utilizados para os carentes.

Pelo corte apresentado na planta, nota-se a expectativa de que possam ser construídos três andares em cada lote padrão. Assim, tem-se a expectativa de que sejam acomodados cerca de 1.050 sepultados. Tendo em vista que, de acordo com o site do IBGE, há no município uma população estimada de 2.394 silveirenses (2018), residindo atualmente nas zonas rural e urbana, ou seja, que o número de moradores vem caindo, que nos últimos 14 anos o número de nascidos vivos variou entre 31 (2009) e 16 (2011) e que os óbitos em 2017 foram de 24 residentes (sendo o maior número dos últimos 14 anos registrado em 2011 com 38 óbitos e o menor 18, em 2009), acredita-se que possa ter uma ocupação por longo tempo do novo espaço cemiterial, ou seja, pelo menos pelos próximos 30 anos. Isso sem considerar a área antiga do cemitério e a reocupação por uma mesma família, quando se procede a uma exumação e são guardados apenas os ossos que dão lugar a um novo sepultamento.

De acordo com o Edital de Tomada de Preços 003/2019, e suas retificações, disponíveis no site da Prefeitura de Silveira Martins, havia um prazo de 90 dias para a conclusão da obra. Em agosto de 2020, um ano depois das primeiras visitas, retornou-se ao local e verificou-se a conclusão da obra do muro, sendo verificado que o terreno parece mais limpo e com uma leve cobertura verde. As Fotografias 9 e 10 evidenciam os acontecimentos e apontam a entrada para a área nova, tal qual foi planejada na Planta Baixa.

Fotografia 9 – Obras no Cemitério



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2019.

Fotografia 10 – Obras no Cemitério



Autoria: Fernanda Kieling Pedrazzi, agosto de 2020.

O memorial descritivo da obra, Anexo I do Edital, indicava a metragem de muro a ser 197,55 metros lineares de alvenaria em blocos de concreto vazado, as etapas da obra e a qualidade dos materiais resultaram em um documento com um valor de referência de R\$ 32 mil reais. Embora a obra tenha sido concluída, em sua primeira fase, o muramento da área, a parte estrutural das edificações de sepultamento não foi realizada e nenhum sepultamento foi realizado. Em 2015, já havia sido feita uma tentativa de incluir a ampliação do cemitério em edital apresentado para agência financiadora de fundos para prefeituras do estado, porém foi feita uma retificação e foi retirada a parte que referia ao cemitério.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao dar início à pesquisa no Cemitério Ecumênico Jardim da Paz em Silveira Martins, centro do estado do RS, desconhecia-se sua história e a trajetória de melhorias implementadas ao longo dos anos para que os cidadãos possam utilizar este espaço, preservando seu passado e dos que os precederam naquele território. A memória dos imigrantes que formaram a Quarta Colônia de Imigração Italiana no estado está também localizada neste espaço cemiterial, sendo que sua manutenção e frequente atenção são fundamentais para manter viva a trajetória de desbravadores que atravessaram um oceano para conquistar uma vida melhor para si e para seus familiares.

Nota-se que a luta pela preservação de um bom ambiente cemiterial e de seu patrimônio, traçada em 1932, teve como destaque o envolvimento da própria comunidade, por seus membros, com o apoio do poder público, através do subprefeito em um primeiro momento. Considerando que já havia passado 50 anos do início da imigração, comemorada em 1927, veio a fortalecer a identidade a partir da recuperação daquele lugar de memória, já que, conforme foi discursivizado pela Comissão Pró-reconstrução do Cemitério, este estava em ruínas.

Na ampliação realizada no Cemitério em 2019, estava, também, ali manifestada a responsabilidade do poder público que teve a iniciativa de dobrar a área devido à falta de espaços de sepultamento, iniciando as

obras pelo cercamento da área com alvenaria do tipo bloco, em altura de 1,40 metros, de modo a tornar o espaço reservado. Espera-se que em breve o cemitério possa atender a população, tão logo sejam construídos seus primeiros sepulcros.

Por fim, recuperam-se as palavras de Castro (2020, p. 147) que considera o “patrimônio cultural funerário fascinante: ele é vivaz, múltiplo e desafiador, como a vida. A vida que nele se encerrara, mas que perdura nas representações dos homens e mulheres diante da perda”. Ao ente público municipal resta participar deste momento, oferecendo um serviço de qualidade, adiantando-se as necessidades, como tem sido feito em Silveira Martins. A gestão pública e o patrimônio cultural podem e devem estar unidos.

REFERÊNCIAS

- COMISSÃO Pró-reconstrução do cemitério de Silveira Martins. **Acta Nº 1**. [documento]. Santa Maria, Distrito Silveira Martins, RS, 1932.
- BASTIANELLO, E. M. T. **A memória retida na pedra**: a história de Bagé inscrita nos monumentos funerários (1958-1950). Bagé: Ed. do Autor, 2016.
- BELTRÃO, R. **Cronologia histórica de Santa Maria e do extinto município de São Martinho**: 1787-1930. 3. ed. Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2013.
- CASTRO, E. T. Patrimônio Cultural Funerário. *In*: CARVALHO, A.; MENEGUELLO, C. (org.). **Dicionário temático de patrimônio**: debates contemporâneos. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.
- CAMPOS, Y. D. S. de. Patrimônio e a Constituição de 1988. *In*: CARVALHO, A.; MENEGUELLO, C. (org.). **Dicionário temático de patrimônio**: debates contemporâneos. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.
- CATROGA, F. O culto dos mortos como uma poética da ausência. **ArtCultura**, Uberlândia, v. 12, n. 20, p. 163-182, jan./jun. 2010.
- CHUVA, M. SPHAN/IPHAN. *In*: CARVALHO, A.; MENEGUELLO, C. (org.). **Dicionário temático de patrimônio**: debates contemporâneos. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.
- EMBRAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Área de Preservação Permanente (APP). **embrapa.br**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>. Acesso em: 22 ago. 2019.
- GARCÍA GARCÍA, J. L. De la cultura como patrimonio al patrimonio cultural. **Política y Sociedad**, [s. l.], v. 27, n. 9, p. 9-20, 1998. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9898130009A>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- IBGE. **Silveira Martins – RS - Brasil**. Versão 4.4.13. **ciudades.ibge.gov.br**, [s. l.], 2017. Disponível em: <https://ciudades.ibge.gov.br/brasil/rs/silveira-martins/panorama>. Acesso em: 22 ago. 2019.
- MARCON, A.; PEDRAZZI, F. K. Mantemos sempre viva tua lembrança: a memória coletiva registrada em epitáfios. *In*: BARBIERO, D. R.; PEDRAZZI, F. K. **Caderno de Arquivologia 3**. Santa Maria, RS: Ed. Facos: UFSM, 2018.
- MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- PRATS, L. El concepto de patrimonio cultural. **Cuadernos de Antropología Social**, [s. l.], n. 11, p. 115-136, 2000. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4709/4206>. Acesso em: 4 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Ordinária nº 8.481, de 11 de dezembro de 1987.** Cria o Município de Silveira Martins. Porto Alegre: Palácio do Piratini, 1987. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-8481-1987-rio-grande-do-sul-cria-o-municipio-de-silveira-martins>. Acesso em: 5 ago. 2020.

SILVEIRA MARTINS. **Lei Ordinária nº 34, de 08 de novembro de 1989.** Denomina Cemitério Ecumênico “Jardim da Paz” o Cemitério Municipal de Silveira Martins. [s. l.: s. n.], 1989. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cmavq>. Acesso em: 5 ago. 2020.

SILVEIRA MARTINS. **Lei Ordinária nº 807, de 23 de agosto de 2005.** Dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo do Município de Silveira Martins. [s. l.: s. n.], 2005. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mqiav>. Acesso em: 5 ago. 2020.

WILLEMAN, F. A. O princípio da generalidade e o direito ao recebimento de serviços públicos ainda não prestados em caráter geral. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, p. 111-130, jan. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46905/44550>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DO ÓCIO AO NEGÓCIO DO TURISMO: A NEGAÇÃO E A FUGA DO TRABALHO – NOTAS PARA REFLEXÃO

Luís Moretto Neto¹

Indicativo de distintiva condição social? Condição de permissividade? Caminho para façanhas? Fonte de todos os males? Completa autonomia no tempo e espaço? Negação total ao trabalho? Afinal, no que o ócio difere do lazer e do turismo?

Em 1899, Törnstein Veblen publicou a obra “*A Alemanha imperial e a revolução industrial: a teoria da classe ociosa*” centrada na crítica do sistema econômico moderno, bem como das correntes dos pensamentos capitalista e marxista, por considerar a análise essencialmente econômica e desprovida das dimensões psicológicas e sociológicas que envolvem a condição humana. Destaca ainda o conflito presente e cada vez mais visível, entre as forças predadoras e construtivas que integram o tecido social, derivado da competição de riquezas ou da emulação pecuniária, bem como as mazelas decorrentes de modelo que reforça e amplia de maneira progressiva a hegemonia de restritos segmentos.

O trabalho como sinônimo de castigo ou tortura está relacionado a origem e acepção do substantivo *tripalium*, no latim, representativo de peça empregada para amarrar os condenados em sociedade.

O homem, em sua trajetória como espécie, experimentou momentos distintos de trabalho, relacionados às tecnologias empregadas e às aspirações de consumo e acumulação, derivadas de seu comportamento coletivo, seja

1 Professor Visitante do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa Maria-RS. Professor Titular Aposentado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Exerceu Funções de Diretor Presidente, Diretor de Operações e Diretor de Planejamento e Desenvolvimento Turístico da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina, Brasil; exerceu função de Representante da UFSC junto ao Programa de Cátedras Unesco UNITWIN - Red ISA e de Consultor do Programa de Turismo e Desenvolvimento da Organização dos Estados Americanos /OAS.

no exercício da caça, pesca e coleta de frutos (primitivo); - na produção de ferramentas e utensílios, cultivo da terra, domesticação e criação de animais (sedentário); - ou no uso de máquinas e equipamentos para ampliação da produção (industrial).

Em cada momento da trajetória do homem como espécie, ocorre a manifestação do trabalho como ação para sobrevivência, reprodução e acumulação de meios e insumos, sendo que o exercício da atividade laboral com maior ou menor intensidade foi e é decorrente da condição social frente ao contexto.

Na Antiguidade e Idade Média, o trabalho era atributo dos escravos e servos, na medida em que representava condição de seres inferiores e embrutecidos no tecido social; durante a alta Idade Média e início da Idade Moderna, os mercadores burgueses formam riquezas através do comércio de produtos do oriente, originando a formação do pensamento capitalista e nova concepção do trabalho. (WEBER; 1982).

O uso de serviços especializados denota sinais de prestígio e conspícuidade no âmbito social.

Na Grécia Antiga, o trabalho era considerado um ato desprezível e afeto aos homens desprovidos de liberdade, ao passo que a prática de atividades corporais e jogos de inteligência, com total autonomia e flexibilidade, era atributo dos homens livres (LAFARGUE apud DE MASI, 2001).

Na Antiguidade as atividades lúdicas estavam relacionadas aos vínculos sociais e comunitários, ao passo que nas sociedades pré-industriais se confundem com as do cotidiano, os ritos religiosos ou mesmo de natureza cultural.

Na obra “-O direito à preguiça” enquanto contribuição à edificação de política econômica, Lafargue destaca o ócio como condição essencial ao resgate e manutenção do equilíbrio físico e mental do homem, e o contrapõe a outros direitos, sem negar o trabalho (apud DE MASI, 2001).

O redimensionamento de suas práticas, em sociedade, caracteriza-se como grande desafio educativo para todos os atores sociais, considerando que a classe trabalhadora sempre esteve condicionada ao excesso de trabalho e ao não consumo, ao passo que, a classe ociosa ao não trabalho e excessivo consumo (DE MASI, 2001).

A apropriação do trabalho não pago possibilita a formação da riqueza e o caráter hegemônico de quem a controla, no âmbito da sociedade, bem como o desfrute das benesses e facilidades advindas dela.

[...] Os gostos refinados, as boas maneiras e os hábitos requintados de vida dão sinal útil de bom nascimento, porque a boa educação requer tempo, esforço e dinheiro, estando fora do alcance dos que têm todo o seu tempo e energia ocupados com o trabalho (VEBLEN, 1980, p. 39).

Para Veblen (1980), o não envolvimento com o trabalho e a acessibilidade ao consumo seriam os indicativos de riqueza na sociedade moderna. O ócio confere respeitabilidade frente a sociedade, inclusive quando materializado em façanhas e conquistas que o referendam. A respeitabilidade derivada do ócio, do uso permanente do tempo em atividades não produtivas, denota o desfrute da vida sem dificuldades no conforto, o não trabalho e não envolvimento direto com processos industriais de reprodução, tendo o olhar e ocupação centrados em atividades lucrativas (VEBLEN, 1980).

Durante a Idade Média, os nobres distinguiram-se, inclusive, pela condição de controlar o seu tempo para caçadas ou participar de confrontos bélicos com objetivo de ampliar sua hegemonia territorial (WEBER;1982)

Enquanto atores sociais da história, em sua condição de permissividade, a classe ociosa estimulou, inicialmente para seu desfrute, o cultivo das artes, literatura, atribuiu requinte nas relações entre os homens e sistematizou as filosofias e os saberes, no Ocidente e Oriente, deixando sua contribuição à humanidade (AYER, 1974).

Na Era Industrial, o uso exaustivo da força de trabalho humano ganha forma similar ao processo escravista, fruto de nova ordem no seio do tecido social, possibilitando a poucos a privatização dos resultados coletivos.

O trabalho como elemento de subordinação e sujeição social, a riqueza como condição de efetividade e o ócio como indicativo da diferenciação são linhas mestras da obra de Veblen (1980), que sustentam a crítica aos modelos de produção capitalista e marxista.

A subordinação a um senhor, através do trabalho, reforça a condição inferior, o caráter predador nas relações sociais, privando o homem de sua autonomia como sujeito. Para Veblen (1980), ao alienar seu trabalho como mercadoria de troca, o homem fica privado de sua autonomia como sujeito, nas dimensões temporal e espacial.

[...] o criado bem treinado não somente é útil a seu senhor, por satisfazer o seu gosto instintivo pelo serviço bem feito e acabado e a sua inclinação para dominar os que dele dependem, como também por demonstrar a sua capacidade de usar serviço humano muito mais custoso do que o representado pelo ócio conspícuo e real de um indivíduo sem treino (VEBLEN, 1980, p. 44).

Para De Masi (2000), a sociedade industrial originou a oferta de múltiplas e diversificadas alternativas de consumo de bens e serviços, possibilitando o atendimento das inúmeras necessidades dos homens, inclusive as de natureza supérflua, melhorando a qualidade de vida associada de segmentos sociais e disponibilizando maior tempo livre aos homens, o qual necessita ser organizado de maneira científica.

O lazer, enquanto tempo fora do trabalho, fruto das conquistas sociais e legais, está diretamente relacionado ócio e caracteriza-se por sua dimensão fugaz, requer autonomia, flexibilidade e total isenção de atividades produtivas no âmbito familiar ou funcional. Em inúmeras camadas da sociedade, nos países desenvolvidos ou não, os homens não conseguem dominar o tempo livre, na medida em que não dispõem de renda suficiente para atender as necessidades básicas de consumo de suas famílias e se veem obrigados a procurar atividades produtivas complementares, abdicando do que seria o seu tempo sem trabalho (DUMAZEDIER, 1974).

Numa sociedade de mercado, cujo acesso aos bens tangíveis e intangíveis está condicionado à disponibilidade de renda e tempo livre, qual o grau de autonomia dos segmentos reprodutivos, mesmo fora do trabalho?

Nos países cuja renda é concentrada nas camadas superiores dos estratos sociais, que alternativas de lazer, com autonomia e flexibilidade, encontram-se disponíveis e acessíveis aos segmentos que integram a classe trabalhadora e sustentam a base da pirâmide?

Enquanto momento fora do trabalho, o lazer foi interpretado como “[...] espaço que possibilita o desenvolvimento humano”, segundo Marx, “[...] tempo que permite as composições livres”, segundo Proudhon, “[...] a possibilidade de desenvolver a astronomia popular”, segundo Conte (apud DUMAZEDIER, 1974).

O lazer integra o sonho dos homens, assim como a longevidade e a maior liberação do trabalho (DE MASI, 1999).

Lazer é o adicional de tempo com autonomia que o trabalhador conquista, com possibilidade de alterar momentaneamente suas atividades fisiológicas como comer e dormir (BOULLÓN, 1995).

A sociedade industrial caracteriza-se pela organização e racionalização do trabalho, escola, sociedade, tempo livre e lazer, demandando espaços, estruturas e serviços de suporte específicos ao seu funcionamento (DE MASI, 2000).

A oferta de estruturas e de serviços para atender as demandas de consumo no tempo sem trabalho-lazer atribuem a este a condição de mercadoria. “[...] as agências comerciais vendem o sol, a aventura, a expatriação sob as formas mais padronizadas possíveis, a fim de atrair o máximo de clientes, com uma despesa mínima a um benefício máximo” (DUMAZEDIER, 1974, p. 93).

Através de mecanismos legais e institucionais, as organizações de produção se apropriam do tempo de não trabalho de seus colaboradores, ofertando estruturas e mecanismos de recreação que reforçam a extensão da imagem corporativa e privam o trabalhador da autonomia no seu tempo livre (GALBRAITH, 1988).

A busca e conquista da eficiência no âmbito das organizações de produção, ou seja, com menos produzir mais, exige que a maioria dos homens viva exclusivamente em função do trabalho e que muitos outros trabalhem apenas para sua reprodução, de modo que alguns poucos vivam do fruto do trabalho de todos.

Na sociedade industrial, a cultura de massas transforma o lazer em mercadoria e o distribui através de estilos padronizados e indutivos que com relativa frequência privam o homem da autonomia e flexibilidade no seu tempo sem trabalho. Os espaços e as estruturas de lazer são organizados e mantidos segundo princípios mecanicistas de produção e distribuição, com padronização e frequente impessoalidade na prestação de serviços, nos transportes, na hospedagem, na alimentação, na recreação etc., conferindo ao sujeito a condição de objeto que integra a massa. Os momentos de comunhão coletiva, representados pelo cultivo e difusão dos valores culturais, no seio do tecido social, são transformados em neg(ócio) e reduzidos em meros espetáculos para não residentes (DUMAZEDIER, 1974; MORIN, 1975).

A organização de atividades lúdicas de forma padronizada, a apropriação destas sob a dimensão de negócio e a distribuição na modalidade

de bens e serviços coletivos, em busca de economias de escala, tornam o homem um sujeito passivo e espectador do processo, privando-o da condição interativa (DE MASI, 2001).

Qual é o grau de flexibilidade que as estruturas padronizadas de lazer possibilitam aos homens, no período de não trabalho, garantindo sua participação ativa no processo?

O grande desafio aos agentes que atuam no neg(ócio) é organizar, comercializar e distribuir experiências e vivências originais e distintas do cotidiano, que permitam momentos ativos de lazer, bem como o resgate de dimensões esquecidas na sociedade e mercado, como o silêncio, a autonomia, a segurança e a vazão da criatividade individual e coletiva, em harmonia com o meio (DE MASI, 2000).

No tempo de não trabalho, o homem busca experiências distintas do seu cotidiano, em espaços diversos que possibilitam conhecer novas culturas, desfrutar de atividades lúdicas, recreativas, em que “[...] sua vida se torna uma grande brincadeira, brinca de ser camponês, pescador, lenhador, luta, corre, nada [...]” (MORIN, 1975, p.61).

O acesso às oportunidades de “brincar” de camponês, pescador e lenhador, acaba por estar restrito a reduzido segmento da sociedade provido de renda e autonomia para optar pelas alternativas disponíveis, seja no *locus* de seu habitat ou em outra parte do planeta que tenha incorporado o neg(ócio), através da economia do turismo (MORIN, 1975).

O não trabalho, a disponibilidade da riqueza como condição de efetividade e o acesso ao ócio como elemento de diferenciação, caracterizam atributos de restrito segmento do tecido social presente e visível na sociedade de mercado, com interface na atividade turística como neg(ócio).

A ATIVIDADE TURÍSTICA COMO NEG(ÓCIO)

O deslocamento do homem no território, motivado pela busca de meios de subsistência, fuga das guerras, ou mesmo pela curiosidade ou busca do desconhecido, é fato comprovado na história, seja na época dos Impérios Antigos, da Idade Média, no Renascimento, nas grandes viagens, na Era da Mobilidade e expressivamente na Era Moderna (FUNIBER, 1998).

Durante a época dos Impérios Antigos, na Grécia, por exemplo, as facilidades, decorrentes da língua e moeda comuns nas cidades estados, eram fator estimulante às viagens.

Na Idade Média, as Cruzadas à Terra Santa e as peregrinações de caráter religioso foram determinantes ao deslocamento de pessoas, assim como as grandes descobertas dos navegadores espanhóis e portugueses, motivados por interesses comerciais e expansionistas.

No período de 1600 a 1785, os jovens aristocratas ingleses e de outros países europeus, deslocavam-se no Continente para conhecer culturas distintas das suas, concluir estudos e desenvolver competências estratégicas relacionadas a expansão de relações comerciais. Embora fosse mobilidade restrita a reduzidos segmentos, é reconhecida como o ponto de partida das viagens modernas.

A atividade turística, enquanto segmento produtivo, experimenta acentuada transformação, a partir de 1750, com o advento da Revolução Industrial, em função da oferta de meios de transportes mais rápidos e seguros e, da expansão nas tecnologias de produção e distribuição de bens e serviços, facilitando o deslocamento e estada das pessoas nos espaços, seja através da popularização do automóvel particular e do transporte coletivo - terrestre, trilhos, vapor-, da instalação de negócios de hospedagem providos de estrutura de serviços, dos negócios na área de alimentos ou mesmo da formulação de pacotes de viagens.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, a atividade turística adquire novas feições no contexto das relações sociais de produção e consumo, particularmente, a partir de iniciativas de empresas europeias em empreender ações integradas para ofertar conjunto de produtos e serviços que possa atender as demandas de consumo dos viajantes, com intermediação de operadores atacadistas e varejistas, em busca de competitividade e ampliação de mercado (LICKORISH; e JENKINS, 2000). As férias remuneradas como conquista de amplos segmentos produtivos; - a difusão progressiva de informações sobre destinos, equipamentos e serviços; - a formação de cadeias especializadas na produção e distribuição de serviços de transporte aéreo, terrestre, ferroviário, fluvial e náutico, de hospedagem, alimentação e lazer, com conceitos próprios edificados na especialização produtiva; - a ampliação no crédito; - o dinheiro de plástico e o interesse em deslocar-se à outros países, foram alguns dos condicionantes ao crescimento do segmento de turismo e viagens no mundo (LUNDBERG, 1985).

O movimento de chegada de turistas internacionais, no mundo, reflete a importância dos facilitadores ao incremento da atividade. Em 1950, 25,3 milhões de turistas viajaram entre países, em 1964, o movimento foi de 104,5 milhões de viajantes ou 413% superior; em 1975, o movimento de chegadas internacionais foi de 214,4 milhões de turistas ou 847% superior ao registrado em 1950; e as viagens não pararam de crescer. No ano 2000, 697,8 milhões de turistas visitaram outros países e movimentaram 477,9 bilhões de dólares americanos, em despesas de transportes, hospedagem, alimentação, lazer, compras e serviços financeiros, gerando empregos e redistribuindo renda entre os povos envolvidos (WORLD TOURISM ORGANIZATION apud <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

No contexto das relações internacionais de produção e distribuição de bens e serviços turísticos, o movimento de viajantes e dos fluxos financeiros derivados do processo reflete um quadro de concentração em áreas específicas do planeta e países economicamente desenvolvidos. Em 2000, 402,7 milhões de turistas ou 57% viajaram no continente Europeu, um total de 697,8 e 128,9 milhões buscaram as Américas como destino. Em termos econômicos, quase 50% do movimento total derivado das viagens internacionais é dirigido aos países da Europa (WORLD TOURISM ORGANIZATION apud <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

A expansão econômica da atividade turística, no contexto das relações de produção e consumo, merece atenção especial na obra “*Paradoxo global*”, de John Naisbitt, com destaque para caracterização da dimensão multifacetada, em função da sua operação requerer a incorporação de bens e serviços produzidos ao longo de grande parte da cadeia produtiva dos setores primário, secundário e terciário da economia.

O crescimento da demanda internacional de viagens tem sido acompanhado pela expansão na oferta de destinos e equipamentos turísticos, acirrando a competitividade entre os entes produtivos, exigindo o estabelecimento e adoção de estratégias que permitam a longevidade e rentabilidade dos investimentos efetuados, originando o conceito de viagem total sistematizado por Naisbitt, a qual requer a formação de redes de cooperação para produção e distribuição dos bens e serviços ofertados, a especialização produtiva, o compartilhamento de equipamentos e estruturas e a consolidação de alianças que possibilitem a competitividade aos entes de produção (NAISBITT, 1994).

A formação de redes de cooperação empresarial tem sido fomentada em diversas partes do planeta, nos mais distintos segmentos produtivos, inclusive no âmbito da atividade turística, para dar sustentação econômica ao tecido empresarial e capacidade competitiva frente aos grandes grupos. Na Costa Rica, situada na América Central, por exemplo, cooperativas de trabalhadores autônomos, prestadores de serviços turísticos nas áreas de transporte, alimentação e hospedagem, de micro e pequeno portes, estruturaram redes de produção e distribuição de serviços para operar a modalidade de ecoturismo, particularmente, para segmentos do mercado internacional de viagens. Este esforço coletivo, observado em viagem de estudos empreendida àquele país, durante o inverno de 2000, tem possibilitado a inserção gradativa do destino no mercado mundial de viagens e turismo.

O crescimento na demanda por ofertas diferenciadas de ócio e entretenimento, em períodos alternados de férias curtas, tem sido indutor à flexibilização e diversificação dos negócios turísticos, segmentados em transporte, hospedagem, alimentação e lazer programados, através da distribuição de serviços concebidos na produção de condições necessárias à realização de atividades de ócio, possibilitando a integração dos viajantes e interatividade com os residentes, particularmente nos destinos consolidados.

A Espanha ocupa posição de destaque na economia do turismo mundial, em função de ser o segundo destino procurado pelos fluxos internacionais na Europa, com a chegada de 48,5 e 53,6 milhões de turistas, respectivamente, nos anos de 1999 e 2000. Durante os primeiros nove meses de 2000, por exemplo, ocorreram 95 milhões de viagens de espanhóis no território, com a geração de 480 milhões de pernoites, dos quais 38 milhões foram viagens de cunho turístico, com geração de 375 milhões de pernoites, sendo 91% ou 350 milhões durante as férias de verão, feriados curtos e semana santa. A economia do turismo espanhol, ao final do ano 2000, mobilizava diretamente 9,3% da população economicamente ativa do país, o que correspondeu à geração de 1.414.815 postos de trabalhos ou 3,7% a mais do que o registrado em 1999. Os reflexos da chegada de turistas estrangeiros à Espanha podem ser constatados na contribuição ao saldo positivo no balanço de pagamentos no ano 2000, o qual foi 10% superior ao verificado em 1999 e na geração de 11% do PIB.

Portanto, além do mercado externo, a edificação da sustentabilidade produtiva dos negócios turísticos está embasada na oferta de alternativas aos segmentos do mercado interno, particularmente, através de agenda ativa de atividades recreativas em feriados prolongados, finais de semana e férias curtas.

Na última década, paralelo ao esforço de captar fluxos e, manter a ocupação e a competitividade da capacidade empresarial instalada e em expansão, os atores sociais governamentais, empresariais e do terceiro setor espanhóis têm desenvolvido esforços para diversificação e diferenciação do produto no mercado, através da elaboração e implantação de estratégias e ações que privilegiam a qualidade, em busca da longevidade e sustentabilidade da atividade.

A definição de planos, o estabelecimento e manutenção sustentada dos instrumentos e processos necessários à implementação desses, expressa o caráter prioritário no fomento da atividade turística na Espanha, seja por parte do governo, do tecido produtivo empresarial ou da sociedade civil.

De outra parte, o Brasil ainda ocupa posição periférica na economia mundial do turismo, seja com relação ao número de visitantes estrangeiros em seu território, no deslocamento de residentes nas unidades da federação, ou quanto ao movimento econômico derivado, embora venha apresentando lenta ascensão nas últimas décadas.

Estudos desenvolvidos pela FIPE/USP, WTTC e WTO, apontam que a atividade turística representou aproximadamente 4% do PIB, em 2000, através da geração de US\$ 25,8 bilhões de renda, US\$ 9,3 bilhões de receitas diretas com as viagens internas, US\$ 4,2 bilhões em ingressos de divisas, com a demanda de 5,3 milhões de turistas estrangeiros, ocupando a 26ª posição no ranking dos destinos do planeta (INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO, 2001).

A vitalidade produtiva da atividade é identificada ainda no perfil do segmento de hospedagem e, nos investimentos de capital para ampliação e aperfeiçoamento da oferta de equipamentos de consumo coletivo nas localidades dotadas de atratividade natural e/ou cultural, através de programas setoriais em execução com apoio e suporte financeiro de agências internacionais de fomento, como o PRODETUR NORDESTE.

No ano de 2000, por exemplo, a planta hoteleira nacional apresentava oferta de 10 mil negócios de hospedagem em funcionamento, com patrimônio imobilizado de aproximadamente US\$ 10 bilhões, arrecadação

de mais de US\$ 400 milhões em impostos e taxas e 300 novos empreendimentos em construção (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

A ampliação na oferta de infraestrutura de suporte ao desenvolvimento sustentado da atividade representou investimentos de capital de aproximadamente US\$ 670 milhões para ampliação de aeroportos em Porto Seguro, Lençóis, Salvador, São Luís, Aracaju, Natal, Fortaleza e Recife; ampliação e melhoria de 389 Km de estradas na região nordeste; oferta de saneamento básico para atendimento de 362 mil habitantes; recuperação de patrimônio histórico; preservação ambiental e reestruturação de diversas agências regionais e estaduais de fomento (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

No Brasil, a condição territorial de continente dotado de ampla base de atrativos naturais e culturais, reconhecida no contexto internacional, caracteriza-se como grande potencial ao desenvolvimento sustentado da atividade turística no espaço, processo ainda incipiente, quando comparado a outros destinos do mundo, seja com relação ao fluxo internacional que recebe, ao movimento econômico da atividade, ao posicionamento das contas respectivas no balanço de pagamentos ou aos processos de uso e incorporação das bases de atrativos naturais e culturais como produtos turísticos.

No ano de 1999, o país recebeu 5.107.169 turistas e 5.313.463 em 2000, sendo que a América do Sul, Europa e América do Norte, são as regiões de mercado responsáveis pela demanda mais expressiva de fluxos ao Brasil. A América do Sul, em 2000, foi responsável pela origem de 57% dos estrangeiros que visitaram o país, dos quais mais de 50% eram provenientes da Argentina, o que reforça a condição de atividade essencialmente regionalizada e dependente de alguns mercados vizinhos, quadro que oscila com frequência, em face de repetitivos problemas cambiais e monetários nos países do Bloco.

Segundo estudos de perfis realizados pelo Instituto Brasileiro de Turismo, em 2000, dos turistas estrangeiros que visitaram o país, 57% viajaram motivados pela prática do turismo, em espaços naturais, sendo 44,1% influenciados por informações de amigos e parentes e, 41,5% com idade entre 25 e 39 anos, acompanhados da família, sem auxílio de agências de viagens. O predomínio era de Argentinos (28,1%), seguidos de Paraguaiois (15,7%) e Uruguaiois (9,9%), sendo o hotel o meio de hospedagem mais procurado (72,8%) e as cidades

do Rio de Janeiro (34,1%), São Paulo (19,6%), Florianópolis (18,6%), Salvador (13,4%) e Foz do Iguaçu (12,9%), as mais visitadas no período (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

Na avaliação dos serviços de hotéis, restaurantes, informações turísticas, guias de turismo, rodovias e de estruturas de apoio, a opinião dos entrevistados é positiva, merecendo ressalvas quanto aos preços operados pelos meios de hospedagem e restaurantes, à disponibilidade e fidedignidade das informações turísticas, à pontualidade no cumprimento dos itinerários programados pelos guias de turismo, à sinalização turística das rodovias e à disponibilidade de serviços de apoio nestas (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

Ao contextualizar a condição de destino turístico do Brasil, frente ao resto do mundo, utilizando elementos quantitativos de análise, constata-se a condição periférica da atividade turística na economia nacional, a qual é corroborada ainda pela 28ª e 29ª posições no ranking mundial, respectivamente na chegada de fluxos e geração de receitas derivadas do processo (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>), sendo que os empregos diretos e indiretos gerados na área chegam a casa de 5.962.000 milhões (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

A alteração da posição nacional, no contexto das relações de produção e consumo de serviços turísticos internacionais, está a exigir mudanças estruturais no estabelecimento de políticas públicas facilitadoras à chegada de capitais externos e, ampliação na oferta de equipamentos de consumo coletivo, junto aos principais centros de interesse turísticos, de modo a garantir a habitabilidade, a visitabilidade e a investibilidade sustentada do território e a competitividade das empresas. Novos e continuados investimentos em companhias de navegação, parques temáticos, equipamentos para a realização de eventos coletivos, estruturas esportivas, complexos turísticos de hospedagem, saúde e lazer integrados, têm sido efetuados nas mais diversas localidades do planeta, para atender segmentos de mercado dotados de renda, tempo livre, informações múltiplas sobre a atividade e aspirações de atendimento personalizado.

O mercado de viagens de cruzeiros, por exemplo, apresentou maior crescimento nas últimas décadas, nos Estados Unidos, através do atendimento de 6 milhões de passageiros em 1998 ou 900% superior ao ano de 1970 (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

Segundo estudos setoriais desenvolvidos pela WTO, em 2000, o mercado mundial de cruzeiros movimentou 8,7 milhões de passageiros em 1999 ou 1,3% das chegadas internacionais, segmento restrito que representa incremento percentual expressivo na economia de viagens, na medida em que envolve fluxos segregados, com gastos significativamente superiores à média das viagens tradicionais. O segmento vem se caracterizando por forte consolidação produtiva horizontal e hegemonia das empresas Carnival Corporation, Royal Caribbean Cruise Line, P&O Princess e Star Cruises, as quais mantêm agentes operadores em contato direto com consumidores e tendência ao desaparecimento de pequenas corporações que atuam na área, além da necessidade de amplos investimentos públicos e privados em estruturas receptivas de terra (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

No contexto atual, os mercados do Caribe, Europa e Alasca são considerados os preferenciais e apenas 1,4 % busca como destino a América do Sul. A expansão na demanda de viajantes levou ao incremento nos investimentos de capital para construção de novas unidades de transportes, tendo ocorrido a alocação de US\$ 12 milhões até o ano de 2004. Assim como o mercado de cruzeiros, o de parques temáticos também tem experimentado crescimento no mundo e no Brasil (<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/>).

A oferta de alternativas complementares de lazer, com agenda que permita o entretenimento do visitante, é determinante ao incremento do tempo de permanência média e do volume de gastos diários no destino e à expansão dos empregos diretos e indiretos, função exercida com muita propriedade pelos parques temáticos.

Assim como o mercado de cruzeiros, o de parques temáticos também tem experimentado crescimento no mundo e no Brasil. O segmento de parques temáticos de médio e grande portes experimentou expansão considerável na última década, 25% na demanda no Brasil em 2000, comparado ao exercício anterior, com a implantação de complexos de entretenimento e lazer em centros e polos turísticos dos cinco continentes, fomentando a instalação e expansão de múltiplos negócios diretos e indiretos da cadeia produtiva e geração de milhares de novos postos de trabalho, tal como a Eurodisney (Paris), Disney (Japão), Port Aventura 1 e 2 (Espanha), ou o Hopi Hari (Campinas-SP), Beach Park (Ceará), Beto Carrero World (Penha), dentre outros, contribuindo de maneira decisiva à redução de índices de sazonalidade em algumas localidades sujeitas a

fortes variações climáticas, assim como às atividades relacionadas às áreas de congressos, convenções e feiras.

O mercado de eventos movimentava expressivo volume de recursos financeiros, em face da multiplicidade de serviços diretos e indiretos necessários à realização desses, nas áreas de comunicações, transportes, hospedagem, alimentação, logística, saúde, segurança, decoração, compras, lazer etc. A realização de eventos demanda a adequação do espaço e dos elementos que o integram, seja através da ampliação e melhoria da oferta de equipamentos de transportes, energia, saneamento, hospedagem, alimentação, lazer programado, qualificação do capital humano, além do estabelecimento de tarifas diferenciadas e competitivas, comercialização integrada de produtos e serviços e agressiva campanha informativa e promocional. O mercado de eventos, no contexto do segmento de viagens e turismo, caracteriza-se como altamente disputado entre os destinos e empresas, face ao expressivo incremento que representa para a economia receptora.

As localidades, através dos atores sociais que as integram, utilizam múltiplos instrumentos gerenciais e mercadológicos, em busca da captação de eventos de pequeno, médio ou grande portes, na medida em que estes têm papel decisivo para sustentabilidade econômica do espaço. No segmento esportivo, por exemplo, a busca por sediar jogos olímpicos ou copa do mundo, resulta em verdadeiras batalhas estratégicas e mercadológicas que envolvem governos, empresários e entidades da localidade (KOTLER, 1994). O segmento de turismo esportivo tem movimentado cifras espetaculares no desenvolvimento de circuitos especializados de automobilismo, vela, voo livre, aventuras radicais, futebol, tênis, golfe e outras modalidades, processo responsável pela expansão de infraestrutura coletiva, geração de trabalho e renda.

A realização das Olimpíadas de Barcelona de 1992, por exemplo, demandou a ampliação do aeroporto local, a revitalização urbana do espaço portuário frontal - a “Rambla” - e, a edificação de centros comerciais, culturais e esportivos e resgatou a visitabilidade à localidade, na medida em que, decorridos vinte e oito anos do evento, a localidade passou a ser destino preferencial no Continente Europeu. Durante o ano de 1997, o porto de Barcelona recebeu 359.600 passageiros de recreio, número que reforça a sua importância como portão de entrada e destino na Espanha.

As Olimpíadas de Sidney provocaram incremento da ordem de US\$ 4,2 bilhões na Austrália, no período de 12 anos, com geração média de 10 mil vagas de trabalho ao ano, desde a aprovação da candidatura ao evento.

O segmento de turismo de golfe também representa importante mercado, na medida em que movimentava cerca de 14 milhões de viagens anuais na Europa, havendo aproximadamente 60 milhões de jogadores no mundo, dos quais 30 milhões encontram-se nos Estados Unidos, 17 milhões no Japão e 3 milhões no Reino Unido, sendo que o gasto médio diário do golfista no espaço é 120% superior ao visitante motivado pela praia como fator de atração. (MORETTO NETO, 2005).

Estudos desenvolvidos pelo Instituto de Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (ICEP), em 1995, para avaliar as oportunidades de fomento às atividades de golfe naquele país, destacavam à época o grande interesse de praticantes do esporte e das empresas operadoras na Península Ibérica (Portugal e Espanha), como destinos. Destacavam, ainda, que o segmento busca equipamentos de hospedagem de padrão internacional, dotados de ampla infraestrutura de apoio, para realização de torneios entre grupos fechados, e que a operação de programas na área caracteriza-se como forte alternativa à quebra da sazonalidade e da dependência do binômio sol e mar.

Os fatores motivadores à realização de eventos são inúmeros, entretanto, a nova geopolítica e as relações econômicas derivadas desse processo têm sido determinantes ao incremento da atividade no mundo (NAISBITT, 1994).

No contexto setorial, os centros de excelência, enquanto agentes de construção e reconstrução do conhecimento, juntamente com entidades de classes, religiosas, grupos coletivos de consumo de bens e serviços, aficionados de bandas populares, por exemplo, bem como as grandes corporações produtivas, são os responsáveis diretos pela manutenção e vitalidade econômica do mercado de eventos.

Para atender as diversas modalidades de turismo operadas no espaço global, tem ocorrido expansão significativa na oferta de empreendimentos de hospedagem administrados através de cadeias hoteleiras e do sistema de tempo compartilhado - "Time Sharing" -, preferencialmente. O sistema de tempo compartilhado, também, vem apresentando crescimento exponencial no número de negócios instalados, clientes atendidos e movimento econômico registrado.

Na Espanha, em 1997, as cadeias hoteleiras agrupavam 1.123 empreendimentos de hospedagem ou 19,5% da oferta do território, com disponibilidade de 187.947 unidades habitacionais e 379.500 leitos, respectivamente, 39,1% e 40,9% do país. O segmento de hospedagem no Brasil, também, tem apresentado sinais de expansão e fortalecimento através da operação de 4.660 empreendimentos ao longo do território, com oferta aproximada de 225.000 unidades habitacionais e 450.000 leitos, dos quais apenas 115 e 90 hotéis, 16.450 e 12.760 unidades habitacionais, respectivamente, são administrados por cadeias hoteleiras internacionais e nacionais (<https://horwathhtl.com/>).

Na oferta de equipamentos e serviços diferenciados, para atrair segmento específico de mercado dotado de renda e cultura de consumo em entretenimento e lazer, tem ocorrido expansão progressiva na implantação e operação de resorts, em espaços naturais e de amenidades privilegiados, ao longo do território nacional, com destaque para Blue Tree Park, Cabo de Santo Agostinho, no litoral sul de Pernambuco; Super Clubs Breezes, Costa do Sauipe; no litoral norte da Bahia; Praia do Forte Eco Resort, no litoral norte da Bahia; Club Med Itaparica, na Baía de Todos os Santos; Transamérica Ilha de Comandatuba, no litoral sul da Bahia; Club Med Rio das Pedras, no litoral sul do Rio de Janeiro; e o Costão do Santinho, na Praia do Santinho, Ilha de Santa Catarina.

Indubitavelmente, através de múltiplos fatores motivacionais naturais e/ou induzidos, a atividade turística vem experimentando crescimento significativo na economia dos povos envolvidos, exigindo dos sítios receptores a adequação, melhoria e ampliação na oferta de equipamentos e serviços para atender segmentos específicos de mercado de forma competitiva, processo que acarreta transformações nas paisagens naturais e/ou no tecido cultural e pode ser impeditivo à sua sustentabilidade.

No concerto das relações de produção e consumo globais, a atividade turística tem reproduzido a lógica capitalista imanente aos demais segmentos da economia, na medida em que a massa de capitais alavancadora do desenvolvimento se encontra em poder de poucos grupos, os quais controlam e estabelecem o ritmo do processo em curso.

O movimento de fluxos turísticos no espaço comprova este fato, na medida em que a Europa Ocidental recebe cerca de 50% do total de viajantes internacionais do planeta, sendo que um terço busca a região

do mediterrâneo como destino, reforçando a dimensão de processo econômico desigual e combinado que provoca a concentração de riquezas.

Os países economicamente periféricos, no âmbito da atividade turística, a exemplo de outras áreas de produção, ainda se encontram a margem do processo e enfrentam inúmeras adversidades à operação sustentada dos negócios.

O mercado de entretenimento e lazer caracteriza-se como alternativa de consumo, exclusivamente, para os usuários que disponham de renda suficiente para o gozo do tempo livre, com conforto e segurança, pois a edificação de elementos da oferta requer significativos volumes financeiros e tecnológicos de investimentos para garantir a sustentabilidade da ação empreendida.

A expansão quantitativa da atividade turística, nas diversas partes do planeta, reproduzindo a lógica fordista de produção, tem provocado impactos socioespaciais, com ameaça à qualidade da vida associada dos residentes e visitantes, da manutenção dos empregos, da renda e dos investimentos efetuados, processo indutor à incorporação da variável ambiental, como mecanismo de revitalização, longevidade e garantia de recuperação dos investimentos efetuados na área, particularmente, nas últimas duas décadas, processo que têm provocado alterações nos hábitos de consumo dos viajantes.

Em palestra proferida no Congresso Europeu de Turismo ocorrido em Beja (Portugal), em junho de 2000, a antropóloga Maria João Burnay destacou a crescente demanda dos mercados por espaços ambientalmente limpos, com oferta de alternativas culturais e recreativas sustentadas que permitam a participação ativa do visitante no processo, negando o caráter contemplativo tradicional das viagens de turismo no mundo (apud CONGRESSO EUROPEU DE TURISMO, 2000).

Na comunidade europeia, a incorporação da variável ambiental tem sido trabalhada nos países; regiões; estados e cidades, para a construção de compromissos coletivos entre governantes, empresários e residentes, através do estabelecimento de políticas e implantação de ações que possibilitem a melhoria da qualidade da vida associada aos residentes e visitantes; na oferta de equipamentos de consumo coletivos e, na preservação dos patrimônios natura e cultural, da promoção e do fomento de negócios competitivos no mercado internacional de viagens e turismo.

Durante a Conferência Mundial de Turismo Sustentado, promovida pela ONU, em Lanzarote, nas Ilhas Canárias (Espanha), nos dias 27 e 28 de abril de 1995, foi elaborada a “*Carta de Turismo Sustentado da Terra*”,

a qual estabelece princípios à instalação, operação e gestão de negócios turísticos, bem como às responsabilidades dos atores sociais, dos segmentos público, privado e do terceiro setor, para a manutenção da sustentabilidade espacial, econômica e social dos sítios e povos envolvidos no processo.

O Livro Verde da Comunidade Européia, aprovado em 16 de novembro de 1995, em Bruxelas, destaca a importância econômica da atividade para a geração de trabalho e renda, a redução de desequilíbrios regionais presentes no continente, bem como o papel dos atores sociais, dos segmentos público, privado e do terceiro setor, no desenvolvimento de ações que permitam a edificação da sustentabilidade espacial, econômica e social do entorno, garantindo a qualidade de vida das sociedades atuais e futuras, destacando a necessidade do estabelecimento de instrumentos fiscais e creditícios que garantam a isonomia de oportunidades entre empresas de pequeno, médio e grande portes e a competitividade destas.

A progressiva incorporação de valores ambientais nos consumidores tem possibilitado, ainda, em pequena escala, a inserção de novos destinos e equipamentos no mercado mundial de viagens e turismo, localizados fora do eixo central da economia turística, bipolarizada entre países da Europa Ocidental e Estados Unidos da América, sem qualquer ameaça à hegemonia existente.

Nos países do Terceiro Mundo, a atividade turística tem experimentado crescimento proporcionalmente significativo, notadamente, junto aos espaços naturais e culturais dotados de especificidades, que despertem interesses dos segmentos de mercado localizados nos blocos centrais, induzida por empresas de grande porte situadas nos países centrais, as quais controlam os resultados derivados do processo e, em algumas situações localizadas, originam os denominados enclaves turísticos.

A atividade turística, enquanto alternativa de negócio, é fator incontestável, na economia mundial.

Sua expansão sustentada requer a análise continuada do cumprimento de duas dimensões paralelas - social e econômica: a social relacionada a possibilidade do acesso ao lazer de segmentos não privilegiados na matriz econômica, e a segunda questão está relacionada ao processo redistributivo dos seus resultados produtivos.

Este é um desafio na formulação, implementação e implantação de políticas públicas para o segmento produtivo, na perspectiva inclusiva e sustentada.

REFERÊNCIAS

- AYER, A. J. **As ideias de Bertrand Russell**. – Tradução Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. – São Paulo: Cultrix: Editora da USP, 1974.
- BOULLÓN, R. **Los municipios turísticos**. 2. ed. México: Trillas, 1995.
- CONGRESSO EUROPEU DE TURISMO**. Portugal: BEJA, jun, 2000.
- DE MASI, D. (org.). **A economia do Ócio**. / Bertrand Russell, Paul Lafargue; Domenico De Masi, organização e introdução; Tradução. – Carlos Irineu W. da Costa, Pedro Jorgensen Júnior e Lea Mazzi. Rio de Janeiro: Sextante, 2001.
- DE MASI, D. **Desenvolvimento sem trabalho**. 2. ed. São Paulo: Esfera, 1999.
- DE MASI, D. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- DUMAZEDIER, J. **Sociologia empírica do LAZER**. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- GALBRAITH, J. K. **A Era da Incerteza**. 8. ed. – São Paulo: Editora Pioneira, 1988.
- FUNIBER. Curso de Formação turística – **Cadernos de Consultoria Turística-Ensino** a distância. Florianópolis: Pallotti, 1998.
- KOTLER, P. **Marketing Público: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões e países** / Phillip Kotler, Donald D. Haider e Irving Rein; Tradução Eliane Kanner; Revisão Técnica Rogério Raupp Ruschel. – São Paulo: Makron Books, 1994.
- LAFARGUE, P. **O direito à preguiça**. Introdução de Marilena Chauí Tradução: J. Teixeira Coelho Netto. São Paulo: Hucitec: UNESP, 1999.
- LICKORISH, L. J. **Desarrollo de destinos turísticos: políticas y perspectivas** / A. Jefferson, J. Bodlender e C. L. Jenkins (orgs.). Tradução. Héctor de Lille. México: Diana, 1994.
- LICKORISH, L. J. **Introdução ao Turismo** / Leonardo J. Lickorish, Carson L. Jenkins; Tradução – Fabíola de Carvalho S. Vasconcellos. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- LINDBERG, D. E. **The Tourism Business**. – 5. ed. New York: Van Nostrand Reinhold, 1985.
- MOLINA, S. E. (org.). **Reflexiones sobre el ócio y el turismo**. México: Trillas / Universidad Análmac, 1998.
- MORETTO NETO, L. **A Competitividade de Destinos Turísticos Aplicada aos Espaços Insulares de Gran Canária / Espanha e Florianópolis / Brasil. Estudo de Multi-Casos**. / Luís Moretto Neto; José Francisco Salm. – Florianópolis, 2005. (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção / UFSC).
- MORIN, E. **Cultura de massas no século XX: o espírito do tempo**. 3. ed. Tradução Maura Ribeiro Sardinha. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- NAISBITT, J. **Paradoxo Global**. Tradução Ivo Korytowski. – Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Publifolha, 1999.

URRY, J. **O Olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas.** Tradução Carlos Eugênio Marcondes Moura. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996.

VEBLEN, T. **A Alemanha imperial e a revolução industrial: a teoria das classes ociosas** Tradução Bolívar Lamounier, Olívia Krähen-büll. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia – MAX WEBER;** (Organização e Introdução: H.H. Gerth, C. Wright Mills); Tradução Waltensir Dutra; 5. ed. – São Paulo: LTC, 1982.

LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL: PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR (IES)

Ana Paula Brum Zavarise¹
Diones de Vargas Dutra²
Graziela dos Santos Salvi³
Leandro Nunes Gabbi⁴
David Lorenzi Junior⁵

1. INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Superior (IES) são de suma importância na qualificação e disseminação de práticas sustentáveis entre seus servidores e discentes que são os multiplicadores de conhecimento na sociedade. Além de transmitir conhecimento, cabe às instituições servirem de exemplo, incorporando em suas atividades processos e ações sustentáveis (LEITE, 2017).

Para buscar a disseminação dessas práticas sustentáveis dentro das organizações, destaca-se o uso da logística como estratégia de apoio, uma

-
- 1 Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Aluna do curso de Mestrado da UFSM. E-mail: apaulabz@gmail.com
 - 2 Graduado em Tecnologia em Redes de Computadores pela Universidade Federal de Santa Maria. Aluno do curso de Mestrado da UFSM. E-mail: diones.de@redes.ufsm.br
 - 3 Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Aluna do curso de Mestrado da UFSM. E-mail: grazielasantossalvi@gmail.com
 - 4 Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria. Aluno do curso de Mestrado da UFSM. E-mail: leandrongabbi@gmail.com
 - 5 Professor Dr. do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria e do Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas.

vez que, segundo Oda, Miranda, Itani, Licco e Kulay (2010), a logística compreende a gestão de fluxos, visando máxima eficiência, pelo planejamento e operação de todas as etapas do fluxo, desde o fornecimento da matéria prima até a entrega do produto ao consumidor final. Assim, espera-se que as ferramentas utilizadas pela logística para tornar o fluxo de materiais e informações mais eficientes possam contribuir para otimizar ações sustentáveis dentro de uma instituição. Soto e Arica (2005, p. 3) reiteram que “um bom fluxo de processos logísticos pode contribuir para a recuperação de valor e o destino ecologicamente correto de resíduos dentro de uma universidade.”

Alcançar a logística sustentável não é simples, pois as IES devem buscar coletivamente uma mudança de consciência e o diálogo com a sociedade como um todo. De acordo com De Resende Lara (2012, p. 1617), as Instituições de Ensino Superior devem tornar a sua gestão interna um referencial de gestão sustentável para a comunidade, e assim influenciar, através dos seus resultados, as organizações das quais os seus formandos irão fazer parte.

Nesse entendimento, acredita-se que as universidades devem aplicar políticas sustentáveis que busquem maior consciência ambiental dos seus profissionais, através de ações de ensino, pesquisa e extensão e de exemplos práticos nos seus próprios ambientes de trabalho. Assim, partindo-se do pressuposto que as IES praticam, em seu espaço próprio, estratégias de práticas sustentáveis de maneira a envolver a comunidade universitária e ser exemplo para a comunidade externa, formulou-se o objetivo desta pesquisa, buscando identificar qual a percepção dos servidores de uma Instituição de Ensino Superior em relação à logística sustentável da instituição em que estão inseridos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

Muitos fatores originaram as discussões sobre o meio ambiente e o planeta. De acordo com Guarnieri (2011, p. 21), “a extração desenfreada de recursos naturais e a crença de que esses recursos seriam inacabáveis,

estimulou a exploração do meio ambiente e levou a um aumento dos resíduos gerados pela população.” Todas essas ações humanas tiveram como consequência desastres ambientais, que têm sido divulgados e servem de alerta para a população.

Tendo em vista esse cenário, aflorou na sociedade a busca por uma nova conscientização ambiental, que se pode chamar de sustentabilidade. Segundo D’Agosto e Oliveira (2018), o termo sustentabilidade está relacionado a um processo sistêmico que busca integrar, relacionar e equilibrar aspectos financeiros, ambientais e sociais, a fim de manter a continuidade do sistema no tempo. Também conforme Montibeller-Filho (2007), a sustentabilidade é a busca de eficácia econômica, social e ambiental, objetivando atender às necessidades e anseios da população atual sem desconsiderar os das gerações futuras. Assim, a busca da população se voltou para continuar a suprir as necessidades humanas sem comprometer o meio ambiente.

A conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano foi a primeira reunião mundial para avaliar os impactos das ações humanas no meio ambiente, ela ocorreu em Estocolmo, na Suécia, em 1972. De acordo com Guarnieri (2011, p. 21), “esta conferência contribuiu para o entendimento dos problemas ambientais, da maneira como a sociedade provê sua subsistência e, principalmente para criar vínculos entre meio ambiente e desenvolvimento.” Inspirada nessa conferência, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD –, da Organização das Nações Unidas – ONU –, cunhou o termo “desenvolvimento sustentável” e definiu o termo conforme descrito no Relatório Brundtland (2014, p. 49):

‘desenvolvimento sustentável é o processo de transformação, no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação da evolução tecnológica e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.’

A logística sustentável busca, segundo D’Agosto e Oliveira (2018), o compromisso de reduzir os impactos ambientais e a ampliação dos benefícios sociais relacionados às suas atividades primárias. Portanto, trata-se de uma proposta mais ampla, capaz de promover mudanças institucionais e uma vida melhor para a sociedade como um todo.

A logística sustentável, portanto, não consiste em novas atividades logísticas, mas sim na inclusão de conceitos ambientais no desempenho logístico das organizações. Corroborando esse pensamento, Moura (2006) diz que a logística sustentável pode ser considerada a seleção do melhor modo de transporte ou do mais eficiente plano de entregas, de modo que minimize os efeitos negativos do impacto ambiental.

Assim, embora num estado ainda incipiente, a logística sustentável começa a surgir na consciência ambiental dos consumidores e das empresas, e busca um melhor aproveitamento dos recursos naturais do planeta e uma redução dos impactos negativos do consumo desenfreado sobre o ambiente. Segundo Guarnieri (2011), a visão sustentável no ambiente de negócios insere uma nova realidade, na qual é necessário reconsiderar a utilização dos recursos naturais e os interesses da comunidade e extrair vantagens competitivas desta situação. O mesmo autor diz que as empresas podem, ao mesmo tempo em que geram lucros e riqueza, adotar práticas sustentáveis que lhes tragam benefícios e garantam a preservação do meio ambiente para as futuras gerações. Uma dessas práticas sustentáveis, e que está inserida dentro da logística sustentável, é a logística reversa.

2.2. LOGÍSTICA REVERSA E AS IES

O ciclo de vida de um produto é constituído pela extração, processamento da matéria-prima, manufatura, transporte, distribuição, uso, reuso, manutenção, reciclagem e disposição final (SOTO; ARICA, 2005). Esse ciclo pode ser dividido, segundo os mesmos autores, em dois fluxos. O primeiro é a logística direta, na qual os insumos são transformados e o processo termina com a compra do produto final pelo consumidor. O segundo, denominado logística reversa, é o fluxo inverso, em que o produto volta para o processo industrial ou é direcionado para um fim de forma sustentável.

De acordo com Leite (2017, p. 31), a logística reversa pode ser definida como:

‘A área da logística empresarial que planeja, opera e controla o fluxo e as informações logísticas correspondentes a ela, bem como o retorno dos bens de pós-venda e de pós-consumo ao

ciclo de negócios ou ao ciclo produtivo, por meio dos canais de distribuição reversos, agregando-lhes valores de diversas naturezas: econômico, de prestação de serviços, ecológico, legal, logístico, de imagem corporativa, entre outros. ⁶

Nesse sentido, a logística reversa se torna uma responsabilidade de todos os cidadãos, pois está relacionada com a forma como o produto será usado e qual a destinação dada pelo consumidor após seu uso, de forma que possa contribuir com a preservação do meio ambiente.

Além da responsabilidade dos cidadãos, os setores industriais que abrangem materiais como agrotóxicos e suas embalagens, pilhas e baterias, óleos lubrificantes e suas embalagens, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos e seus componentes devem se submeter ao sistema de logística reversa. Estes materiais estão elencados no artigo 33 da Lei 12.305/2010, que institui a política nacional de resíduos sólidos.

Nas empresas privadas as práticas sustentáveis já vêm sendo trabalhadas há algum tempo, principalmente pela geração de valor, vantagem competitiva e redução de custos. Entretanto, no setor público, este assunto é mais recente, devido principalmente a crescente cobrança da sociedade pelo uso consciente dos recursos naturais, além das exigências legais oriundas do governo (LEITE, 2017).

No caso das Instituições de Ensino Superior, como a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) que tem como missão construir e difundir conhecimento, comprometida com a formação de pessoas capazes de inovar e contribuir com o desenvolvimento da sociedade, de modo sustentável (UFSM, 2016), o primeiro passo é a implementação da logística reversa dentro da instituição. Pois, conforme relatam Tauchen e Brandli (2006), o propósito das IES vai além da pesquisa, ensino e extensão. Elas devem ser modelos de práticas sustentáveis para a sociedade, instruindo e informando os futuros cidadãos, além de conscientizar todos os níveis organizacionais, bem como servidores e discentes.

Com essa finalidade, de ser modelo de práticas sustentáveis, o primeiro passo a ser dado dentro da IES é implementar a coleta seletiva de resíduos, pois, dessa forma, despertará na comunidade acadêmica o interesse pela necessidade e importância do tema, tornando-a multiplicadora desse conhecimento. Para Soto e Arica (2005), um projeto de gestão ambiental para uma universidade deve apresentar as atividades de coleta que serão

realizadas em função do tipo de material e por qual motivo esse material faz parte do sistema de logística reversa.

As IES, através de seus três pilares indissociáveis, descritos no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, ensino, pesquisa e extensão, podem contribuir para a disseminação do conhecimento e da prática da logística reversa. De acordo com Soto e Arica (2007), isso ocorre no ensino, transmitindo conhecimento para os futuros tomadores de decisões, através da formação de cidadãos; na pesquisa, buscando novas práticas sustentáveis, que possam ser aplicadas pela sociedade; na extensão, divulgando à sociedade resultados de suas pesquisas e mostrando na prática sua aplicabilidade.

Diante do contexto, torna-se importante que as IES incorporem em suas rotinas diárias novos procedimentos administrativos e acadêmicos, visando à concepção do desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, as universidades devem ser o berço de iniciativas que promovam ações na busca do equilíbrio entre a produção de bens e serviços e a qualidade de vida e ambiental.

2.3. PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Práticas sustentáveis são conceitos que comumente são incluídos em discursos e projetos governamentais, sendo um grande desafio para gestores públicos e políticos estabelecerem regras aplicáveis aos termos de sustentabilidade. Desde a revolução industrial, que deu início as doutrinas de um sistema preocupado com o desenvolvimento e décadas passadas, considerado por muitos um motivo político, as iniciativas da ONU cunharam conceitos de sustentabilidade para o bem-estar das populações futuras. O Estado tem o papel de regulador, fiscalizador, orientador social e executor de políticas públicas, tratando de garantir um processo de desenvolvimento equilibrado e socialmente justo.

Práticas sustentáveis estão previstas, pelo Estado brasileiro, em compromisso firmado através da Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988 estabelece a busca pela defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170), bem como que 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 (art. 225) .

O Poder Público vem se mostrando preocupado em definir estratégias, ações e investimentos na gestão ambiental, com a finalidade de garantir a qualidade do meio ambiente. A criação da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), no final de 1999, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), oficializada pela Portaria nº 510/2002, é um exemplo dessas ações. De acordo Cogo, Oliveira e Tesser (2012, p. 4):

‘A Agenda vem incentivar uma nova cultura institucional na Administração Pública, com o objetivo de conscientizar os servidores para a otimização dos recursos, para o combate ao desperdício e para a busca de uma melhor qualidade do ambiente de trabalho, além de incluir critérios socioambientais nos investimentos, compras e contratações de serviços dos órgãos governamentais.’

A A3P foi incluída no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 como ação integrante do Programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, tendo continuidade no PPA 2008/2011, com um viés voluntário. O Programa busca estimular a ética dos servidores públicos, conscientizando-os de sua importância na busca da sustentabilidade socioambiental. Cogo, Oliveira e Tesser (2012, p. 4) dizem que “um dos grandes desafios da agenda é incentivar os colaboradores a incluir em suas ações cotidianas a cidadania ambiental, promovendo mudanças de hábitos bem como difundir ações.”

Outra importante medida do governo federal é a Lei nº 12.187/09, que prevê critérios em licitações, para compras de itens ou serviço que possuam preferencialmente economia de energia, água e outros recursos naturais, bem como a Lei nº 12.305/10, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços. O Ministério do Planejamento publicou, em 19 de janeiro de 2010, a Instrução Normativa nº 01/2010, que define critérios de sustentabilidade ambiental para obras públicas, bens e serviços.

A disponibilidade de legislação apropriada é um instrumento importante que, através da ação da sociedade, dos servidores públicos e do próprio Estado, incorpora gradualmente os princípios legais ligados ao meio ambiente na organização estrutural do serviço público. Nesse cenário, o

Poder Público não pode adquirir produtos que provoquem danos ao meio ambiente, deve atentar para construção de obras, contratação de serviços sustentáveis, destinação de resíduos sólidos, entre outros, por estes irem de encontro ao interesse público. Segundo Hart et al. (1997) apud Volpon e Macedo-Soares (2007, p. 396), as instituições devem assumir o papel de educadoras, direcionando a preferência dos clientes por produtos e serviços consistentes com a questão da sustentabilidade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo desta pesquisa é analisar a percepção dos servidores da Universidade Federal de Santa Maria, localizada no interior do Rio Grande do Sul, em relação às práticas de logística sustentável. Para isso, será realizada uma pesquisa quantitativa, com os servidores do campus de Cachoeira do Sul. De acordo com Nielsen, De Faria Olivo e Morilhas (2017), a pesquisa quantitativa considera que tudo é mensurável e quantificável, ela procura traduzir um fenômeno por meio de números, informações e opiniões, os quais são classificados e analisados. O questionário aplicado nesta pesquisa foi adaptado de Dambrós, Alves e Senna (2014) e disponibilizado em plataforma online gratuita por um período de 7 dias, possibilitando assim a realização da coleta e análise dos dados e compreensão da percepção dos servidores acerca das práticas de logística sustentável na IES avaliada.

A pesquisa também é classificada como descritiva, pois, conforme Triviños (1987), esse tipo de pesquisa tem como objetivo descrever com precisão fatos e fenômenos. Para delineamento da pesquisa, foi adotado o método de estudo de caso que, segundo Ventura (2007), é apropriado para pesquisadores individuais, pois dá a oportunidade para que um aspecto de um problema seja estudado em profundidade dentro de um período de tempo limitado.

O questionário foi respondido por quarenta e cinco servidores da UFSM campus Cachoeira do Sul, entre o período de 11 de junho a 18 de junho de 2019. O campus de Cachoeira do Sul é predominantemente masculino, o que se visualiza com 64,4% dos respondentes serem deste sexo, além de 80% dos respondentes possuírem pós-graduação. Com a coleta e análise dos

dados se obteve a compreensão da percepção dos servidores sobre a logística sustentável da UFSM.

A Universidade Federal de Santa Maria é uma Instituição de Ensino Superior com sede em Santa Maria (RS) e possui três campi descentralizados, localizados em Frederico Westphalen, Palmeira das Missões e Cachoeira do Sul.

Para a Universidade Federal de Santa Maria, conforme descrito no Plano de Desenvolvimento Institucional (2016-2026), uma política ambiental atesta o comprometimento institucional com a melhoria contínua dos produtos e serviços vinculados ao ensino, pesquisa, extensão e gestão. O setor de planejamento ambiental é responsável, dentro da instituição, pela gestão de resíduos, ações de coleta seletiva e logística sustentável, licenciamento ambiental e infraestrutura e segurança voltados a produtos químicos em geral.

Todos os dias são produzidos diversos tipos de resíduos, como os recicláveis, orgânicos, biológicos, laboratoriais, hospitalares, da construção civil e de atividades rurais. Desde o ano de 2016, a coleta seletiva no campus sede em Santa Maria voltou a ganhar força com a participação da Comissão de Planejamento Ambiental (COMPLANA) e Pró-Reitoria de Infraestrutura. Atualmente, uma das quatro associações de selecionadores de materiais recicláveis, em forma de rodízio, recolhe, segrega e comercializa os materiais oriundos da coleta seletiva todas as semanas. A COMPLANA coordena projetos de extensão que disponibilizam pontos de entrega voluntário (PEVs) à comunidade para equipamentos eletroeletrônicos (sem patrimônio), óleo vegetal e esponjas de cozinha em diversos locais do campus sede.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) trata também das compras, contratações sustentáveis e logística reversa. Apesar de diversas iniciativas, como aquisição de embalagens de papel reciclado, licitações de obras com implantação de sistemas de reuso de água, há muito ainda que se fazer. A logística reversa foi implantada em 2015 através de pregões eletrônicos para recolhimento de alguns itens como: embalagens de agrotóxicos, carcaças de toners e cartuchos usados, embalagens vazias de água mineral, pneus inservíveis e lâmpadas descartadas. O Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) do programa Uma UFSM Sustentável estabelece critérios de eficiência energética e de logística reversa, visando a manutenção e aperfeiçoamento das práticas sustentáveis da instituição.

Sobre vegetação do campus sede, o PDI informa que a proteção, recuperação e revitalização de áreas verdes atendem a legislação vigente. Não há na UFSM separação do esgoto doméstico e dos laboratórios, e nem esgoto sanitário atendido por rede coletora com estação de tratamento, pois não há na instituição uma rede de esgotos.

Em relação à eficiência energética e energias alternativas, a UFSM ainda não possui um sistema de medição de energia discriminado para cada edificação e para cada finalidade (principalmente condicionamento artificial de ar e iluminação), pois no início da sua construção não haviam tais exigências. Atualmente a instituição possui quatro sistemas de geração de energia renovável a partir de sistemas solares fotovoltaicos que estão conectados à rede elétrica do campus-sede. Entretanto, devido à pouca geração de energia, o consumo deve ficar no próprio prédio.

A UFSM possui ainda uma miniusina de processamento de biodiesel nas dependências do Colégio Politécnico que realiza o processamento e qualificação do óleo de cozinha descartado pelo Restaurante Universitário. Depois do processamento, este óleo abastece os veículos da universidade que atuam internamente no campus sede em Santa Maria.

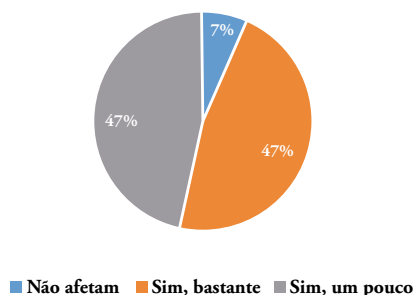
O abastecimento de água nos campi da UFSM é realizado pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e também pela captação subterrânea. A captação da água da chuva ainda é incipiente em relação à quantidade de água potável consumida. E, por último, o PDI (2016-2026) apresenta as ações de educação ambiental que ocorrem de forma pontual, não existindo um programa institucional, além de curso a distância e presencial de educação ambiental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Questões ambientais têm sido discutidas em diferentes esferas da sociedade e cada vez mais envolvem os ambientes profissionais. Para a maioria dos servidores da Instituição de Ensino Superior pesquisada, as questões ambientais afetam o seu dia a dia, pois 93,4% dos pesquisados responderam positivamente à questão.

Figura 1 – Influência das questões ambientais no dia a dia dos funcionários da instituição.

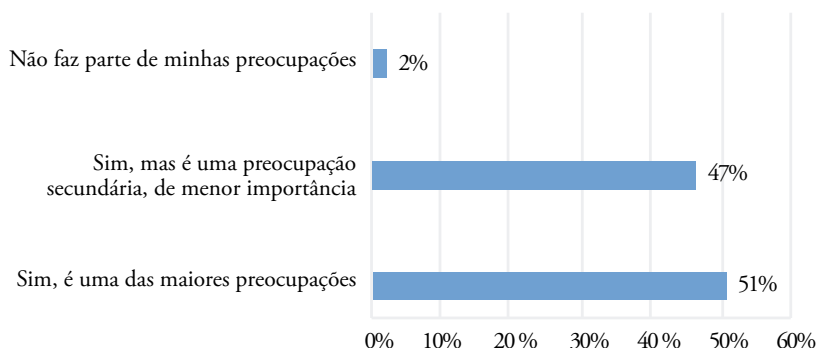
As questões ambientais, como poluição, desmatamentos, etc. afetam o seu dia-a-dia?



Embora os funcionários considerem que as questões ambientais afetam o seu dia a dia, quando questionados se estas questões fazem parte de suas preocupações imediatas, 47% dos profissionais responderam que é uma preocupação secundária, conforme Figura 2. Isso evidencia que os funcionários desta IES não se consideram parte da solução do problema.

Figura 2 – As questões ambientais como fator de preocupação para os servidores da IES.

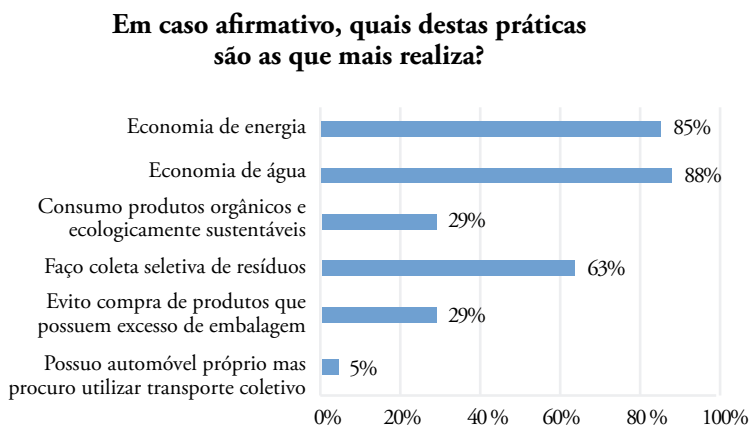
Afetando ou não o seu dia-a-dia, as questões ambientais (como poluição, desmatamento etc) fazem parte de suas preocupações?



As práticas de gestão ambiental são definidas, segundo Epelbaum (2004), como um conjunto de métodos utilizados para conduzir uma organização na sua relação com o meio ambiente, buscando a redução dos impactos ambientais. Quando os respondentes foram questionados se têm conhecimento sobre o que são essas práticas, 93,3% responderam ter conhecimento e apenas 6,7% admitiram desconhecer o assunto.

Quando indagados se os servidores realizam alguma prática de gestão ambiental em suas casas, 97,6% responderam positivamente à questão, mostrando que a maioria dos profissionais vivenciam práticas sustentáveis em suas residências. Para analisar quais são as práticas sustentáveis realizadas pelos servidores da instituição, solicitou-se as principais práticas realizadas em casa pelos servidores, as respostas obtidas podem ser visualizadas na Figura 3, abaixo.

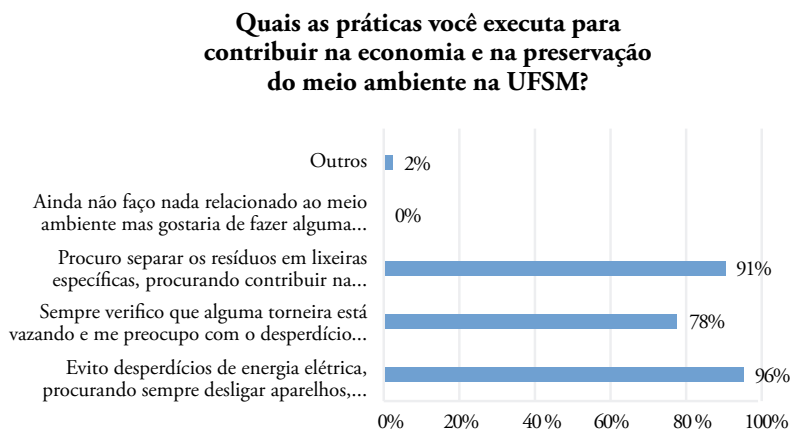
Figura 3 – Principais práticas de gestão ambiental realizadas pelos servidores da instituição fora do ambiente de trabalho.



Na Figura 4, é possível verificar que a maioria das práticas realizadas pelos servidores da instituição está relacionada ao aspecto econômico, conforme visualizamos nas opções de economia de água (87,8%) e de energia elétrica (85,4%). Tais resultados são compreensíveis, uma vez que adotar medidas sustentáveis vai além de práticas para proteger o ambiente. A sustentabilidade ambiental pode reduzir despesas domésticas. Observa-se que as práticas sustentáveis como economia de água e energia

elétrica também fazem parte do cotidiano dos servidores dentro da IES, contribuindo para a economia e preservação do meio ambiente da UFSM. Além da preocupação de 91,1% dos respondentes com a coleta seletiva de lixo na instituição, 2,2% dos respondentes demonstram a preocupação em reutilizar papéis e entregar pilhas e lâmpadas em lugares corretos.

Figura 4 – Práticas executadas pelos servidores para contribuir na economia e na preservação do meio ambiente na UFSM.



A escassez de recursos naturais, juntamente com o problema da disposição inadequada de resíduos no meio ambiente, segundo Dulley (2004), caracteriza a coleta seletiva como solução para recuperação de recursos e o descarte desnecessário em lixões ou aterros. 95,6% dos entrevistados informaram que sabem como a coleta seletiva funciona, e 86,7% informaram saber da existência do programa de coleta seletiva em seu setor de trabalho.

Para os entrevistados que responderam sobre a existência da coleta seletiva em seu setor, foi questionado se eles utilizam as lixeiras de forma correta, 93,3% responderam que fazem uso de maneira adequada da separação dos resíduos e apenas 6,7% não fazem uso correto da separação do lixo.

De forma geral, a maioria dos servidores acredita que a UFSM tem demonstrado interesse em relação às práticas ambientais, sendo 86,7% das respostas positivas ao questionamento. O que demonstra que a instituição deve realizar uma maior divulgação de suas práticas ambientais para seus servidores, bem como para toda a sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise da percepção dos servidores da IES em relação à logística sustentável, foi possível analisar que para alguns profissionais as questões ambientais fazem parte de suas preocupações, ao passo que, para outros, é uma questão secundária, de menor importância. Constatou-se também que os servidores, em sua maioria, afirmaram que sabem o que são práticas ambientais, representando 93,3% das respostas positivas para a questão. Importante destacar que a economia de energia elétrica foi uma das respostas mais citadas como práticas de gestão ambiental exercidas tanto em casa quanto no ambiente de trabalho do servidor.

Soto e Arica (2005) afirmam que nas universidades a logística reversa aplicada à gestão dos resíduos possibilita, além do reaproveitamento e descarte correto de resíduos, uma enorme fonte de pesquisa, possibilitando o compartilhamento de conhecimento. Entretanto alguns servidores afirmaram que desconhecem a existência de coleta seletiva na UFSM ou que realizam uma ou outra ação sustentável em casa e no trabalho. Desta forma, é necessário destacar a importância da capacitação dos servidores públicos, uma vez que a falta de conhecimento sobre os impactos sociais e ambientais oriundos do seu trabalho, além do desconhecimento das legislações, implica diretamente nas suas ações sustentáveis dentro e fora da instituição.

A universidade é o ambiente ideal para a disseminação das práticas sustentáveis, onde há interação com os atores internos e externos da instituição, sendo de suma importância campanhas de conscientização entre servidores e também com os alunos que tem o papel de multiplicadores de conhecimento na nossa sociedade. As limitações desta pesquisa estão relacionadas à restrição da amostra, uma vez que se deteve apenas aos servidores do campus de Cachoeira do Sul, podendo ser ampliado para os demais campi da Universidade Federal de Santa Maria, bem como para outras Instituições de Ensino Superior, além da inclusão dos discentes para análise de sua percepção quanto à logística sustentável de sua instituição.

REFERÊNCIAS

- BRUNDTLAND, G. H. “Our Common Future – The World Commission on Environment and Development” – Oxford University, Oxford University Press, 1987.
- COGO, G. A. D. R.; OLIVEIRA; I. L. D.; TESSER, D. P. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)–Um instrumento a favor da sustentabilidade na Administração Pública. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 32., 2012, Bento Gonçalves. **Anais [...]**. Bento Gonçalves: [s. n.], 2012.
- D’AGOSTO, M.; OLIVEIRA, C. **Logística sustentável**: Vencendo o desafio contemporâneo da cadeia de suprimentos. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2018.
- DAMBRÓS, M. M. G.; SENNA, A. J. T.; ALVES, R. R. Gestão ambiental no setor público: percepção dos servidores da prefeitura municipal de São Gabriel (RS). **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 674-689, 2014.
- DE RESENDE LARA, P. T. Sustentabilidade em instituições de ensino superior. **Revista Monografias Ambientais**, [s. l.], v. 7, n. 7, p. 1646-1656, 2012.
- DULLEY, R. D. Noção de natureza, ambiente, meio ambiente, recursos ambientais e recursos naturais. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 5-26, 2004.
- EPELBAUM, M. **A influência da gestão ambiental na competitividade e no sucesso empresarial**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de produção) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- GUARNIERI, P. **Logística reversa**: em busca do equilíbrio econômico e ambiental. 2. ed. São Paulo: Clube de autores, 2011.
- LEITE, P. R. **Logística Reversa**: sustentabilidade e competitividade. [s. l.]: Saraiva Educação, 2017.
- MOMTIBELLER-FILHO, G. Crescimento econômico e sustentabilidade. **Sociedade & Natureza**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 81-89, 2007.
- MOURA, B. **Logística**: conceitos e tendências. 1. ed. Lisboa: Centro Atlantico, 2006.
- NIELSEN, F. A. G.; DE FARIA OLIVO, R. L.; MORILHAS, L. J. **Guia prático para elaboração de monografias, dissertações e teses em administração**. [s. l.]: Saraiva Educação, 2017.
- ODA, M.; MIRANDA, Z. A. I.; ITANI, A.; LICCO, E.; KULAY, L. A. Logística Sustentável: contribuição a processos de gestão. **INTERFACEHS**: Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade, [s. l.], v. 4, n. 1, 2010.

SOTO, M. M. T.; ARICA, G. M. Aplicação dos conceitos da logística reversa para o gerenciamento de resíduos nas universidades. *In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DA PRODUÇÃO*, 12., 2005, Bauru. **Anais** [...]. Bauru: SIMPER, 2005.

TAUCHEN, J.; BRANDLI, L. L. A gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. **Gestão & Produção**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 503-515, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026**. Santa Maria: UFSM, 2016.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VOLPON, C. T.; MACEDO-SOARES, T. D. L. V. Alinhamento estratégico da responsabilidade socioambiental corporativa em empresas que atuam em redes de relacionamento: resultados de pesquisa na Petrobras. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 391-418, 2007.

GP APAR: PARADOXOS E POSSIBILIDADES

José Luiz de Moura Filho¹
Cássio Francisco Dornelles Lutz²
Gabriel Borin Fioravante³
Gabriela Manfio Pohia⁴

1. INTRODUÇÃO

Num momento de crise generalizada, em que tanto se fala em um “novo normal”, o nome do Programa de Pós-Graduação aniversariante traduz-se em um bom fio condutor para refletir sobre aspectos que, estando mesmo na base daquela, podem ser convertidos em possibilidades de condução a melhores dias.

Assim, Gestão de Organizações Públicas remete a categorias ressignificadas nos últimos anos, especialmente pela emergência de outros atores sociais, com demandas novas – e outras renovadas –, muitas pautadas pelo chamado direito à diferença, o que faz todo o sentido quando o Estado também conhece diferentes dinâmicas e configurações, como o abandono, em parte, da integração em blocos regionais, por nacionalismos que se contrapõem a movimentos migratórios em escalas nunca antes vistas.

1 Professor Associado I, do Departamento de Direito do CCSH/UFSM.

2 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Organizações Públicas (PPGOP/UFSM).

3 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Organizações Públicas (PPGOP/UFSM).

4 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Organizações Públicas (PPGOP/UFSM).

Para Bittar (2009),

O direito à diferença é uma ampliação, no interior da cultura do direito, da afirmação de formas de luta por reconhecimento. A ampliação elástica do conceito de direito, para abranger também a idéia de um direito à diferença, consolida a ambição de diferenciação, dentro de sociedades modernas que tendem a produzir homogeneização e padronização. É de modo reativo, portanto, que a luta pela diferença se inscreve, dialeticamente, ao lado da identidade de uma luta não interrompida por igualdade.

Percepções pautadas por processos neocoloniais, bem como pela elitização da educação, muito embora as recentes iniciativas de inclusão, como o Programa Universidade para Todos - PROUNI, o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão às Universidades Brasileiras - REUNI, o Programa de Financiamento Estudantil – FIES e a Lei de Cotas, por exemplo, sem falar nos interesses corporativistas da grande imprensa, fazem com que tanto a questão dos refugiados quanto do etnocídio, e mesmo o ecocídio, seja ativada com maior intensidade na – e com relação à – Europa, do que propriamente na e pela sociedade e autoridades brasileiras. Isso porque a pressão sobre a economia brasileira, exercida pelos consumidores de commodities, por exemplo, com denúncias do desmatamento da Amazônia e da extinção dos povos indígenas que tem nela seu habitat, bem como a tragédia humana decorrente das levas migratórias do oriente e da África, em direção aos países ditos centrais, causa mais comoção do que a entrada da monocultura da soja no Pampa e do que a consequente perda de biodiversidade da qual dependem os kaingangs e guaranis que, por isso, aportam às grandes cidades, onde vivem em condições desumanas, sem falar em milhares de bolivianos, haitianos e venezuelanos, que se espremem em confeitarias em São Paulo (SP), em jornadas extenuantes de trabalho escravo, muitos deles com formação superior, mas sem comprovação documental.

Diante desse quadro, a criação do Grupo de Pesquisa APAR (Auto-governo, Administração Participativa e Paradiplomacia), junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, vinculado ao Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria - PGOP/CCSH/UFSM, é uma tentativa de reunir reflexões e propostas acerca de espaços institucionais de decisão que, a par de

legais, dispõem de maior legitimidade em termos de exercício do poder, por parte de comunidades diretamente interessadas em determinadas prestações de responsabilidade do Estado, notadamente na esfera social, como saúde, educação, habitação, etc. Isso porque, atuando na Linha de Pesquisa Pessoas e Sociedade, visa, por um lado, trazer para a seara do planejamento e execução de Políticas Públicas demandas de estratos sociais historicamente excluídos (indígenas, quilombolas, ciganos, estrangeiros, migrantes, refugiados, etc.) e, por outro, agregar a essa pauta a exigência não só de participação na sua construção, como, também, da sensibilização do pessoal técnico – notadamente os de carreira – no sentido de conhecerem e mesmo se apropriarem das peculiaridades desses segmentos.

Assim, uma vez que o objetivo desse trabalho é proporcionar aos colegas do PPGOP, à comunidade acadêmica e aos futuros candidatos a uma vaga no Programa uma melhor compreensão dos domínios de interesse do APAR, esse capítulo abordará, na sua primeira parte, as categorias mais genéricas envolvidas, como Estado e Governo, e seus desdobramentos em termos de elementos do primeiro (Território, Povo e Soberania) e manifestações do segundo (Autogoverno, Administração Participativa, Paradiplomacia), não como tentativa de conceitua-los, mas sim discuti-los e evidenciá-los de forma a dar a entender aos profissionais interessados nas temáticas uma noção básica de como o GP os compreende, já que a interdisciplinaridade é uma realidade no Programa, muito embora, de direito, esteja voltado à área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, para efeitos de classificação enquanto área de conhecimento junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Num segundo momento, cada um dos alunos sob orientação do líder do GP APAR, atualmente, percorrerá acerca de seu projeto de pesquisa que, embora tenham focos diferenciados no que tange a cada um dos temas que compõem a sigla, mantém relação com os demais, para, ao final, tecer-se considerações acerca da necessidade de discuti-los, dada a atualidade dos mesmos, muito embora se tenha vaticinado o fim da História⁵.

A metodologia utilizada é, basicamente, a revisão bibliográfica, sem descolar da necessária análise documental, dado que muitos dos elementos

5 O cientista político e economista norte-americano Francis Fukuyama, em sua obra *O fim da História?*, publicada em 1989, argumentava que a difusão mundial das democracias liberais e do livre capitalismo de mercado, possivelmente, sinalizavam o fim da evolução sociocultural da humanidade.

necessários à investigação dos temas referidos se encontram estampados em instrumentos legais – nacionais e internacionais – que, apesar de datados, ou seja, vigentes há muito tempo, merecem encontrar interpretação consentânea com a contemporaneidade, ou seja, no confronto entre texto e contexto.

Desta forma, a enfermeira Gabriela Manfio Pohia abordará a proposta de construção de um Protocolo de Atendimento para pacientes indígenas que contemple valores bioéticos próprios a esse segmento da população, tendo por campo de pesquisa o Hospital Universitário de Santa Maria – HUSM (RS); já o advogado Gabriel Borin Fioravante discorrerá sobre a imperiosidade de se estabelecer mecanismos de Administração Participativa no âmbito do Geoparque Caçapava do Sul (RS), por meio da Consulta Prévia, Livre e Informada – CPLI, prevista na Convenção 169, da OIT – Organização Internacional do Trabalho e, por fim, o arquivista Cássio Lutz Dorneles tecerá considerações no âmbito da Paradiplomacia – mais especificamente na Diplomacia Universitária - acerca da necessidade de instrumentos de custódia de títulos conferentes de grau superior, por países parceiros, emitidos por universidades de países com instabilidade política, com mediação da UNESCO, a serem acessados por refugiados, com vistas ao exercício profissional no exterior, por exemplo.

2. ESTADO E GOVERNO: TERRITÓRIO, POVO E SOBERANIA

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) enfraqueceu o poder da Igreja Católica, na Europa e nas colônias, e definiu os chamados Estados nacionais, a partir de três elementos ditos essenciais, que seriam observados – em maior ou menor intensidade – a partir de então, nesse novo arranjo geopolítico: território, povo e soberania, todos eles, em constantes mutações.

O território, de mero ativo econômico e foco, então, de disputas em função de suas dimensões e riquezas – especialmente minerais –, vai encontrar sua melhor definição, nos termos que aqui interessam, nos estudos de SANTOS (2002), como território de uso, já que mais que apenas terra para produção, para muitos dos povos “conquistados” pela racionalidade ocidental, significa vida, memória, cultura, religiosidade, inclusive aquilo que RATZEL (1990) vai chamar “espaço vital”. Mais: em que pese manter

sua importância enquanto fonte de matéria-prima, esta se relativiza ante a dependência de tecnologia, como se pode ver em países absolutamente desproporcionais, em um e outro aspectos, como são os casos do Brasil e do Japão, por exemplo.

Já povo, como elemento do Estado moderno, pauta-se na ideia de identidade. Assente, pelo menos, numa origem geográfica ou língua comum, que em face de compromissos internacionais garantidores da autodeterminação, encontra no ordenamento jurídico brasileiro guarida sob a denominação de nação, inclusive aquelas adjetivadas indígenas, situação que, cada vez mais, embrenha-se em discussões sociológicas atinentes a raça, etnia etc. Por isso, a dificuldade de se chegar a um conceito consensualmente aceito, como afirma DALLARI (2001), para quem o “termo povo está entre aqueles que, pelo uso indiscriminado e excessivo, acabaram por tornar-se equívocos, sendo necessário um grande esforço para, antes de tudo, depurá-lo das deformações e, depois disso, estabelecer sua noção jurídica.”

Por fim, a soberania, enquanto categoria estruturante do Estado, encontra-se representada pelo exercício do poder – que emana do povo, nos sistemas democráticos –, internamente, nos limites espaciais do território e, externamente, na medida em que se manifesta, nas relações com os demais atores da arena mundial – outros países e até mesmo organizações internacionais as quais livremente aderiu – conforme os interesses de seu povo, em tese, uma vez que, já há algum tempo, conglomerados econômicos – especialmente financeiros – são mais ricos que muitas nações⁶.

Para BASTOS (1994),

A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios.

6 Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/economia/1509714366_037336.html. Acesso em 16.08.2020.

Ocorre que, como se vê, estes elementos do Estado vêm sendo objetos de acaloradas e complexas discussões, ressignificações e classificações, em função da dinâmica que tal conformação – a priori – sofre, especialmente na presença de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que estão na base da chamada globalização, seja pela permanência – mesmo depois do chamado Período Decolonial (com ápice na década de 1970, com a independência de quase todos os países africanos) – de verdadeiras colônias, como a Guiana Francesa (dito Departamento Ultramarino da França, na América do Sul); seja, ainda, pelo reconhecimento da existência de nações indígenas e tribais sob um mesmo território e governo, como é o caso do Brasil e muitos outros países latino-americanos (inclusive autoproclamados Estados plurinacionais, como a Bolívia); seja, por fim, pelo exercício do poder, sobre e por determinado povo, em territórios não consolidados, como é o caso da Autoridade Palestina, por exemplo.

Assim, categorias como Autogoverno, Administração Participativa e Paradiplomacia passam a figurar não só no léxico das relações entre Estados e Governos, mas mesmo em documentos oficiais de organizações não governamentais – inclusive internacionais – que surgem em maior profusão, dada a dinâmica sempre crescente e complexa das relações sociais. Isso faz com que, não encontrando eco através dos instrumentos clássicos de gestão, muitas das demandas atinentes a direitos fundamentais passem a ser veiculadas por meio de novos tipos de organizações, como os Movimentos Sociais e Coletivos, legalmente despidas de formalidade, mas legitimadas por mecanismos pautados na autonomia dos indivíduos, via participação popular, inclusive no que tange a situações que extrapolam os limites jurisdicionais dos Estados-Nação, como naquelas em que moradores de cidades gêmeas³, com dupla nacionalidade, buscam, diariamente, de cada lado da fronteira, satisfazer suas necessidades básicas, em contextos fáticos e jurídicos bastante distintos daqueles verificados na maioria do território nacional.

A Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração Nacional, assim define cidades-gêmeas:

Art. 1º: Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial

de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Assim, para fazer face à gestão de organizações públicas que impliquem, em maior ou menor grau, em aspectos físicos, políticos e sociais que fogem ao convencional, é que o APAR dispõe-se a refletir e propor arranjos institucionais que se pautem pela observância ao direito à diferença, como a seguir se verá.

3. AUTOGOVERNO

O autogoverno, caracterizado por um elevado grau de autonomia de uma comunidade, no interior de um Estado Nacional, espécie de subsistema jurídico, surge, no Brasil, com mais clareza, na Constituição Federal de 1988 – CF/88 que, no artigo 231, reconhece a organização social dos indígenas; e no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tenta proteger os remanescentes de quilombos.

Tais categorias foram reforçadas pela adesão do Brasil, em 2004, à Convenção 169, da OIT, voltada à proteção dos povos indígenas e tribais, via CPLI, por exemplo, quando medidas administrativas e legislativas possam afetar interesses daqueles, admitindo, desta forma, modalidades de governo – exercício do poder – por outros meios que não apenas aqueles elencados como tal, na Carta Magna, legitimados, via de regra, por critérios de representatividade, através de eleições, como a seguir se verá.

Mas o autogoverno é uma realidade, também, de organizações, como é o caso da própria universidade, cuja maior característica é a chamada autonomia universitária, materializada sob o tríplice aspecto – administrativa, financeira e didática – não só na legislação, como a própria CF/88, em seu artigo 207, e na Lei Federal nº 9.394/96, que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, mas também nas normas de gestão institucional, como os Estatutos, Regimentos Internos e Planos de Desenvolvimento Institucional, por exemplo.

Instrumentos de autogoverno já são reconhecidos, de forma mais explícita, em constituições de países caracterizados por intensa diversidade cultural, como é o caso do autodenominado Estado plurinacional boliviano, ou mesmo tolerados, como o são os caracóis do Movimento Zapatista, no México.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 231, deixa explícito que “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”, ou seja, um meio termo entre as duas situações acima, já que, diferentemente do caso da Bolívia, essa autonomia é bem menor, enquanto que, no caso dos mexicanos, é de natureza menos positiva, e mais consuetudinária.

A jurisprudência brasileira já vem colecionando casos de admissão de sanções impostas, inclusive no âmbito penal, a indígenas que transgridem normas de convivência, por meio de procedimentos próprios, como é o chamado Caso Denilson⁷, por exemplo.

A própria Convenção 169, da OIT, ao prever a necessidade de adoção de medidas, por parte dos governos nacionais, com a colaboração dos povos indígenas, no sentido de uma ação coordenada, com vistas à proteção desses, o faz, exigindo, textualmente, “que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;”.

Isso implica, também, na admissão, nos sistemas de saúde e educação, de subsistemas que contemplem especificidades no que se refere aos povos tribais (quilombolas, no caso do Brasil) e indígenas, seja ao prever o direito à medicina tradicional, no primeiro caso, seja à escola bilíngue, no segundo, pois vai muito além dos meros procedimentos clínicos e aulas em língua indígena, já que, para tanto, valores informadores da bioética, por exemplo, devem ser observados, assim como critérios de avaliação baseados na oralidade – e não na escrita – devem ser privilegiados, uma vez que muitas das mais de 274 línguas faladas pelos nativos brasileiros não encontra expressão gráfica.

7 Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-jul-10/denilson-apontamentos-julgamento-indigena>. Acesso em 16.08.2020.

Assim, para o GP APAR, considera-se como Autogoverno todas aquelas formas não convencionais de gestão de territórios ocupados por comunidades políticas que se reconhecem como tradicionais, em função de sua cultura diferenciada, cujos mecanismos de deliberação e execução de medidas administrativas não viole as garantias fundamentais inseridas na Constituição Federal de 1988, especialmente aquelas decorrentes dos denominados Direitos Humanos, universalmente aceitos: é sobre tais aspectos que a Mestranda Gabriela Manfio Pohia vai se aprofundar em sua Dissertação, especialmente ao discutir os valores bioéticos que, assim como a concepção de “democracia” ora vigente, revela um viés eurocêntrico, nem sempre em harmonia com aqueles tidos como centrais para a sobrevivência dos povos originários do Brasil.

4. ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA

Já a Administração Participativa se configura numa modalidade de exercício do poder que traduz uma mudança de paradigma, também a partir da CF/88, quando passa a admitir, ao lado da tradicional democracia representativa, mecanismos de expressão da vontade popular que vão além de apenas eleições diretas, como se pode ver do disposto no artigo 1º, Parágrafo Único, ao versar que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Tal previsão constitucional reforçou o caráter deliberativo e a participação popular em mecanismos como os conselhos e outros colegiados, nas diversas esferas administrativas, normalmente vinculados a setores específicos da vida pública, como saúde, educação, segurança, transporte, urbanismo, meio ambiente, etc.

A democracia experimenta variações, no espaço e tempo, indo desde aquela clássica, da Ágora ateniense, até as pós-modernas e-democracias. No entanto, o caráter representativo está presente durante, praticamente, todo esse percurso, por mais que experiências de participação popular – de tempos em tempos – tragam lufadas de esperança de um regime de verdadeiras liberdades, num mundo onde as demandas por igualdade estão longe de ser atendidas.

A chamada democracia representativa, considerada um avanço do século XIX, há muito não satisfaz cidadãos sedentos de novos direitos, insatisfeitos com governos populistas, carentes de mecanismos como o *recall*⁸, só chamados a se manifestar a cada quatro anos, para escolha de dirigentes num sistema – no caso do Brasil – copiado de países onde a cultura política e as instituições em nada – ou pouco – tem a ver com heranças como o Patrimonialismo e o Municipalismo portugueses, para ficar em dois fenômenos bem conhecidos por nós.

Numa tentativa de consolidar um Estado democrático, a CF/88 trouxe uma série de mecanismos de democracia participativa, como o plebiscito e o referendo, além de conselhos que, embora se traduzam em avanços em termos políticos, restringem-se a aspectos procedimentais com duvidosa repercussão do ponto de vista social, já que, a par de pouco utilizados nesses mais de 30 anos – no caso das duas primeiras consultas –, os colegiados, na sua maioria, não tem caráter deliberativo, mas tão somente consultivo, o que os debilita.

A consignação, na CF/88, acerca do caráter deliberativo do conselho criado para controle social do Sistema Único de Saúde – SUS, tem servido de parâmetro para que os demais – criados a partir dela – assim se apresentem, e uma série de Ações Afirmativas, levadas a efeito nos anos recentes, fez com que surgissem muitos colegiados para o acompanhamento de Políticas Públicas, notadamente as de natureza social, como são os casos daqueles nas searas da cultura e da igualdade racial, em que indígenas e quilombolas vem garantindo representação.

Nesse sentido, a Convenção 169, da OIT, ao prescrever a necessidade de CPLI quando da adoção de medidas legislativas e administrativas, deixando aos países signatários dessa sua regulamentação, abre uma série de possibilidades, inclusive a de uma ação mais direta e organizada das populações tradicionais de fazê-lo por meio de colegiados como é o caso do Comitê Gestor dos Geoparques da Quarta Colônia e de Caçapava do Sul (RS), no qual um assento permanente para estas vem sendo demandado, até porque, em se tratando de uma certificação da UNESCO, o respeito ao aspecto cultural é determinante na sua concessão.

8 Recall político significa o poder de cassar e revogar o mandato de qualquer representante político, pelo eleitorado; é chamar de volta para "reavaliação" popular um mandatário improbo, incompetente ou inoperante. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoideia?id=74702>. Acesso em 16.08.20.

Por outro lado, Comitês de Bioética em equipamentos de saúde que atuam como referência para populações indígenas, no subsistema Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI/SUS, carecem de assento para usuários, já que as discussões aí em jogo levam em conta valores eurocêntricos que, não só discrepam como até mesmo contradizem a cultura indígena.

A característica nômade desses povos, de natural passou a ser forçada, seja porque o sistema de coleta se viu afetado pelas agressões ao meio ambiente – como a monocultura –, seja porque o território se viu artificialmente seccionado por limites entre Estados nacionais inexistentes para essas culturas, desafios que compartilham milhões de outros seres humanos, como se verá a seguir, e que foi intensificado com a edição da chamada Lei de Migração (LF 13.445/17), ao impedir a livre circulação de povos tradicionais pelas fronteiras brasileiras, situação que tem colocado na “conta” de municípios e estados muito do drama causado pelo deslocamento de venezuelanos, por exemplo, no norte do país.

5. PARADIPLOMACIA

A Paradiplomacia, da mesma forma que as demais categorias acima, é fenômeno que surge com a elevação do município à condição de membro de pleno direito da federação brasileira, ou seja, o ente subnacional passa a ter autonomia para questões de interesse local – artigo 30, da CF/88 – ainda que os territórios assim considerados se encontrem sobre a extensa Linha de Fronteira, que se estende por mais de 8.000 quilômetros, boa parte dela seca, e bastante urbanizada, notadamente na porção do chamado Arco Sul do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira⁹, e vem mais e mais se afirmando como prática.

Em que pese a emergência das chamadas novas TICs, muitas delas voltadas ao estreitamento das relações pessoais – e mesmo institucionais

9 Disponível em <https://www.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/121-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/6114-cartilha-do-programa-de-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdf>. Acesso em 16.08.20.

– que permitem maior agilidade nos mais diversos campos da atividade humana, os marcos regulatórios desta, especialmente o chamado processo legislativo, continuam a ocorrer nas tradicionais arenas de debates, como o são as casas legislativas, obedecendo ao mesmo rito e ritmo do Parlamento, adotado ainda no longínquo século XI, ou seja, os fatos da vida cotidiana se dão numa velocidade infinitamente maior que aquela verificada para sua regulação, descompasso que gera, dentre outras situações, a chamada insegurança jurídica.

No caso daquelas relações que se estabelecem em aglomerados urbanos transfronteiriços, espaços muitas vezes distantes em centenas de quilômetros dos centros decisórios, habitados por milhares de pessoas, como é o caso, por exemplo, da fronteira Santana do Livramento (RS), Brasil e Rivera (Departamento de Rivera), entre o Brasil e o Uruguai, com uma população total de mais de 150.000 habitantes, ou seja, um espaço físico único, compartilhado por culturas e economias distintas, como resolver questões pontuais, como aquelas atinentes à saúde, educação, transporte e segurança, por exemplo, para se ficar em temas mais presentes no dia a dia de áreas urbanas, se não pelas vias diplomáticas?

Fruto da necessidade premente de solucionar problemas decorrentes dessas condições objetivas, os chamados entes subnacionais – como o Estado membro e os municípios – passaram a adentrar em competências reservadas à União, no caso de países constituídos sob a forma federativa, como o Brasil, forte no Princípio da Subsidiariedade, quando ditas situações só encontram solução na diplomacia mais tradicional, ou seja, aquela em que as disputas estão colocadas com mais evidência no campo político e/ou econômico.

À tradicional Diplomacia, surgida ainda no século XVII, de natureza eminentemente política, somou-se aquela que vai pautar o chamado *soft power*¹⁰, a Diplomacia Cultural – mas com forte viés econômico –, à qual se agrega, ao final do século XX, a chamada Paradiplomacia, que também encontra variações, das quais a Diplomacia Universitária é a espécie que

10 *Soft power* (em português, poder brando, poder de convencimento ou poder suave) é uma expressão usada na teoria das relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político - um Estado, por exemplo - para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Soft_power. Acesso em 16.08.20.

vem interessando ao APAR, posto que praticada por uma instituição que é, em si, precursora do próprio Estado, em termos de configuração organizacional, já que tendo surgido, no ocidente, em 1088, em Bolonha (Itália), tem no exercício da liberdade de cátedra (soberania), por uma comunidade científica (povo), instalada nos campi (território), semelhanças com aquele, em termos de estrutura e funcionamento.

O Brasil, em que pese a tradição diplomática que fez fama com a atuação do Barão de Rio Branco, que logrou demarcar mais de 15.000 quilômetros de fronteiras a base de muita negociação, não desenvolveu instrumentos de diplomacia cultural, como outros países, inclusive Portugal, de quem somos herdeiros nesse mister, cujo Instituto Camões tem servido para que os chineses, por exemplo, aprendam o português, e, num efeito trampolim, explorem com maior facilidade as oportunidades econômicas – especialmente commodities, na África subsaariana e por aqui.

No caso da universidade brasileira, ao movimento de expansão no sentido da interiorização, entre 2003 e 2016, fez-se, também, um grande esforço para internacionalização, cuja face mais visível foram os programas de bolsas de estudos para intercâmbio acadêmico, como o Ciências Sem Fronteira, por exemplo, mas não ficou por aí: pelo menos quatro universidades foram criadas, com foco em processos inclusivos, do ponto de vista da reserva de vagas – para alunos e professores estrangeiros –, sendo duas delas a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB e a Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA, afora recentes iniciativas como a da Universidade Federal do Pará – UFPA¹¹, que fazem com que, pouco a pouco, as relações acadêmicas com nossos vizinhos venham superando as velhas concepções provincianas, que têm na busca pela qualificação profissional nas metrópoles paradigma secular, fruto de processos coloniais que se reproduzem no interior mesmo de nossas instituições, como a seguir se verá, com a Mestranda Gabriela Manfio.

11 Disponível em <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/11311-novo-centro-de-internacionalizacao-da-ufpa-amplia-as-oportunidades-de-internacionalizacao-da-instituicao>. Acesso em 16.08.20

6. POR UMA BIOÉTICA NÃO EUROCÊNTRICA

Segundo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Brasil está entre os países com maior diversidade étnica e linguística, e apesar de os dados serem difíceis de precisar, a instituição calcula a existência de 220 povos diferenciados, sendo mais de 70 isolados, falando pelo menos 180 línguas distintas, derivadas de 30 troncos comuns. No último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, 817 mil pessoas se declaram indígenas, o que vem a representar 0,42% do total da população brasileira (FORTES, 2011).

A ampla diversidade sociocultural presente no território brasileiro fez com que a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM –, optasse, no ano de 2005, pela adesão à proposta do Ministério da Educação, de expansão e interiorização do ensino público federal de qualidade, visando a diminuição das desigualdades regionais, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da região Norte e Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), nas quais a universidade está inserida, desde o ano de 2006, através do campus de Palmeira das Missões (JAHN et al., 2017).

Tal cenário apresenta características bastante diferenciadas no atual contexto do território brasileiro, face a presença de um município – São Valério do Sul – cuja maior parte da população vive na área rural, metade dela composta por indígenas, e alvo da abrangência de um Programa de Extensão em andamento, o qual desempenha atividades no território da Cidadania Noroeste Colonial, composto por 34 cidades. São Valério possui o IDH de 0.642, e sua população é de 2.647 habitantes, segundo dados do último censo de 2010. Deste total, 510 pessoas estão na área urbana, e na rural, cerca de 1.300 são índios kaingang, vivendo na Terra Indígena – TI – Inhacorá (IBGE, 2010). Neste local, a discente Gabriela Manfio Pohia iniciou sua aproximação com indígenas daquela etnia, mais precisamente como participante de um Projeto de Pesquisa intitulado “Concepções de Saúde e Práticas de Autoatenção de Mulheres Indígenas Kaingang”, o qual oportunizou sensibilização para o desafio objetivado durante o Mestrado.

A experiência acima citada concluiu que, semelhante a outras terras indígenas, o modelo biomédico tradicional em saúde sobressai aos saberes populares, o que demonstra que a prática em saúde não está estritamente

articulada com o que preconiza a Política de Atenção Integral à Saúde Indígena, enquanto uma assistência equânime e integralizada, que respeite e revitalize os aspectos e saberes culturais, demonstrando, assim, uma lacuna entre o que é planejado e o que é executado.

Observa-se a necessidade de práticas que visem a assimilação cultural por parte dos profissionais, e não pela população assistida, objetivando uma trajetória de respeito à diversidade cultural e um cuidado interétnico que busque a revitalização dos saberes tradicionais, propiciando caminhos para o acesso dessas indígenas a uma assistência em saúde realmente integralizada.

Outro fator a ser analisado é a formação de profissionais de saúde, que deve ser horizontalizada, permeando várias concepções em saúde, para que se consiga, verdadeiramente, prestar uma atenção diferenciada, visando o que é preconizando pelos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS – e demais políticas públicas afins.

Sendo assim, no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas – PPGOP –, será desenvolvido o Projeto de Pesquisa intitulado O atendimento de Indígenas na atenção em média e alta complexidade em saúde: o fazer bioético, no qual objetiva-se estabelecer procedimentos de atendimento à saúde indígena por meio do subsistema Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI –, que se atenham à bioética pautada pelos valores/conhecimentos dos povos tradicionais, através de um protocolo de atendimento a indígenas para os equipamentos da ponta do sistema – Referência –, como é o caso do Hospital Universitário de Santa Maria – HUSM –, buscando, então, de fato, a aplicabilidade de políticas públicas existentes, que propiciem equidade no tratamento dispensado a estes grupos étnicos.

A perda das formas tradicionais de vida, provocada pela destruição ambiental, ocupação da terra indígena, exclusão social e discriminação étnica, resultantes do processo colonizador, é responsável pelo fato de as populações indígenas, em todo o mundo, estarem em condições de maior vulnerabilidade aos agravos na saúde. É amplamente reconhecido que esses povos apresentam – quase que invariavelmente – taxas de morbimortalidade superiores às populações brancas, ainda quando vivendo nas mesmas regiões (COIMBRA JÚNIOR; SANTOS, 2000).

No Brasil, a atenção à saúde dos povos indígenas teve como marco as missões religiosas, vinculadas às ações de governo, sendo que a primeira iniciativa do Estado, na proposição de uma política de atenção à saúde indígena, data de 1910, quando foi criado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais – SPILTN (a partir de 1918, apenas SPI) –, inserido no Ministério da Agricultura, prática justificada por se considerar, então, os índios em um estágio “infantil da humanidade”, mas, com possibilidades de “evolução” e integração social (POLÍTICA..., 2001, p. 9; JAHN, 2015).

Sendo assim, a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena (PNASI) foi instituída para compatibilizar os direitos diferenciados – constitucionalmente garantidos aos povos originários – com a Lei Orgânica da Saúde, a qual, por sua vez, não menciona as questões inerentes à relação entre gênero, saúde e especialidade. (FERREIRA, 2013).

Em linhas gerais, as políticas nacionais de saúde indígena se diferenciam através do grau de incorporação dos direitos destes, ou seja, no sistema de proteção social, em que serviços públicos e privados compõem variações na relação interfederativa, em termos de atribuições e responsabilidades na administração do Sistema Único de Saúde; e das diferentes abordagens nas políticas de atenção primária à saúde direcionadas aos povos originários (LANGDON; CARDOSO, 2015).

Considerando os conceitos e medidas de saúde adotados pela população indígena, faz-se necessária a construção coletiva, através de um processo de planejamento participativo, com a incorporação dos sistemas tradicionais de saúde dos povos indígenas, os quais são articulados a diversos aspectos da organização social e de sua cultura (FUNASA, 2001).

Desta forma, inter-relaciona-se cuidado e assistência com campo bioético, o qual será um dos conceitos adotados para esta construção, pois, segundo Raymundo (2011), a consideração da diversidade se encontra na própria raiz da bioética, uma vez que evoca, em seus enunciados, tanto a interdisciplinaridade quanto a interculturalidade.

Contudo, segue-se necessitando propostas bioéticas que considerem e reconheçam a pluralidade de racionalidades que oferecem elementos de reflexão ética, em respeito às singularidades e especificidades, proporcionando uma atenção equânime (POTTER, 1998; VIESCA, 2008).

Singularidades e especificidades que também se verificam no campo de outras políticas públicas, como as de acesso à terra, educação e geração de renda, por exemplo, para cuja implementação, através de medidas administrativas e legislativas, é mister ouvi-los, pois que é outra a racionalidade vigente, por força de uma cultura que não contempla a acumulação de excedente, como na lógica capitalista, mas que se vê por ela cercada, como a seguir se abordará.

7. A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT E O TURISMO ÉTNICO

A comunidade indígena da etnia Guarani Mbya do município de Caçapava do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, apesar de já ter obtido declaração da posse permanente da área indígena Irapuá, aguarda a finalização de processo de demarcação para poder ingressar em sua terra. Enquanto aguardam, esses indígenas se encontram premidos pela miséria, contando com as poucas condições materiais que dispõem, precariamente, em estreita área de domínio da União, às margens da BR-290.

O município de Caçapava do Sul, por meio de esforços que envolvem autoridades do âmbito municipal e estadual, além da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), pretende sua certificação como geoparque junto à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), mormente em razão de seu privilegiado patrimônio geológico. Nesse sentido, além de abrir a possibilidade de incremento de desenvolvimento do município e sua região, o que pode redundar benefícios aos integrantes da etnia Guarani Mbya, os indígenas possuem direito de participar na formulação da proposta de certificação, assim como a medida almejada exige forte componente de apoio das comunidades locais para sua aprovação (BORBA, 2017).

À luz dos instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, a participação dos indígenas nesse processo deve se dar por meio de consulta prévia, livre e informada, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas (GRABNER, 2015). Os indígenas da etnia Guarani Mbya de Caçapava

do Sul, porém, não possuem um protocolo de consulta prévia, bem como não possuem associação e nem qualquer outra instância deliberativa formalizada, fazendo premente a verificação da possibilidade de manifestação de vontade isenta de vícios.

Destarte, por meio do projeto “Autogoverno Indígena: Construção de Protocolo de Consulta Prévia à Comunidade Guarani Mbya Sobre o Geoparque de Caçapava do Sul (RS)”, Gabriel Borin Fioravante tem por objetivo verificar quais são as diretrizes e as providências necessárias para adequada satisfação do direito do povo Guarani Mbya à CPLI sobre a proposta de certificação de geoparque em Caçapava do Sul.

Para tanto, Borin busca analisar os direitos dos povos tradicionais e as respectivas obrigações dos Estados nacionais, em dimensões que proporcionam o estabelecimento de autogoverno indígena, assim como compilar e analisar protocolos de CPLI desenvolvidos para outros povos tradicionais. É necessário também identificar mecanismos institucionais de discussão e deliberação do povo Guarani Mbya, bem como instrumentos estatais necessários à tomada de manifestação de vontade livre, prévia e informada.

O Brasil possui mais de 240 povos indígenas, somando 896.917 pessoas (IBGE, 2010). As áreas demarcadas, no total de 440 terras indígenas regularizadas e outras 6 interdidadas, ocupam área correspondente a 12,6% do território nacional (TERRAS..., 2020). Consabidamente, porém, esta relevante e tão cara parcela da população, formada pelos descendentes dos originais habitantes de nosso território, tem sua história marcada, dentre outras tantas mazelas, pela exclusão social.

A exclusão social indígena constitui uma das inúmeras faces da segregação em nosso país. Aos indígenas, em especial, políticas governamentais equivocadas, como as experimentadas durante o período do regime militar, propugnaram que o caminho natural seria a integração à “civilização”, esperando que eles simplesmente deixassem de ser índios (VALENTE, 2017), buscando apagar suas demandas e idiosincrasias.

No vigente ordenamento constitucional, o direito à participação indígena adquire uma conotação de direito fundamental (DINO, 2014), estreitamente relacionado à preservação de outras garantias desses povos. Trata-se de cláusulas pétreas do texto constitucional previstas não apenas em dispositivos específicos direcionados aos povos indígenas, mas

fundamentadas em princípios e regras constitucionais que albergam todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Os problemas e os limites da democracia representativa eleitoral, cujas consequências tomam o debate público, vêm estimulando a discussão e o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores e os espaços, com especial destaque para modelos como “democracia participativa”, “democracia associativa” e “democracia deliberativa” (LÜCHMANN, 2012). Aos indígenas, os instrumentos normativos presentes no plano nacional e internacional de direitos humanos conferem direito à autoidentificação, proteção e respeito à cultura e identidade dos povos e ao autogoverno, ao qual se entra imbricado o direito à CPLI (MÜLLER, 2008).

A CPLI deve refletir respeito à indispensável autonomia que deve ser conferida aos povos indígenas, tratando-se de verdadeiro instrumento para o exercício de autogoverno (GRABNER, 2015). Entretanto, o legislador brasileiro incorre em intolerável omissão, pois jamais foi regulamentado o exercício do direito à consulta prévia, enquanto o projeto de lei mais recente sobre o tema, enviado ao Congresso Nacional em fevereiro de 2020, tem a pretensão de viabilizar, sobretudo, a exploração de atividades econômicas em terras indígenas, incluindo mineração, garimpo, extração de petróleo e gás, geração de energia elétrica e agropecuária (VILELA, 2020).

Conforme Xavier Albó (2003), a consulta prévia tem sido um dos mais poderosos instrumentos internacionais para a defesa dos direitos indígenas e, ao mesmo tempo, um dos mais temidos ou manipulados por aqueles que até agora tomavam todas as decisões em função dos seus próprios interesses.

Segundo Maria Luiza Grabner (2015), o direito dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais ao consentimento livre, prévio e informado encontra-se amalgamado a toda e qualquer forma de proteção dos direitos desses grupos, inclusive no tocante aos conhecimentos tradicionais. Conforme a autora, o respeito ao princípio do consentimento livre, prévio e informado tem aí um papel preponderante também em relação à proteção jurídica dos conhecimentos e práticas tradicionais, especialmente quanto àqueles saberes associados à biodiversidade que dispõem de um regramento específico, no âmbito nacional inclusive.

Nas palavras de Pedro Pulzatto Peruzzo (2017), frente a todo o histórico de opressão consubstanciado nos processos de colonização,

catequização, assimilação e escravização, a Constituição Federal de 1988 assegurou aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem com os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. De outra parte, a Convenção nº 169 da OIT, internalizada pelo Decreto nº 5.051/2004, assegurou o direito à CPLI, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, bem como estabeleceu que essas consultas devem ter por objetivo chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Por sua vez, Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (2014) destaca que o dever de consultar os povos indígenas a respeito de medida legislativas ou administrativas que os afetem é decorrência da democracia e do princípio da soberania popular. Conforme a autora, se, em geral, as decisões do Estado devem ser adotadas por meio de um processo democrático, em que os interesses do público sejam representados, quando as decisões do Estado afetam os interesses específicos de povos indígenas, há necessidade de procedimentos especiais de consulta, porquanto os povos indígenas não estão inseridos no mesmo modelo cultural de organização e representação política, pelo contrário, em geral, os povos indígenas estão marginalizados da esfera política.

Para Carla Judith Cetina Castro (2014), a doutrina pode localizar a consulta às comunidades indígenas no direito à livre determinação dos povos, que é o direito de determinar suas próprias formas de governo, o modo como alcançar o desenvolvimento econômico, social, cultural, bem como estruturar-se livremente, independente da interferência externa. Conforme a autora, é possível dizer que o direito à autodeterminação dos povos indígenas é gênero, do qual a consulta prévia constitui uma de suas espécies.

Exercendo os efeitos práticos de uma espécie de mandado de injunção, medida judicial cabível contra a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, o Ministério Público Federal – MPF –, dentro de suas competências na defesa das populações tradicionais, vem desenvolvendo mecanismos de consulta, os quais, porém, não contemplam o povo Guarani Mbya.

Não bastasse a inexistência de um protocolo de consulta ao povo Guarani Mbya, as experiências históricas de consulta prévia aos povos indígenas, assim como aos povos quilombola, dão conta do pouco apreço do Estado por esta garantia, cujo exercício, por vezes, acaba se desdobrando

em simples formalidade, negando-o como instrumento de exercício de autonomia (MÜLLER, 2008).

É neste já intrincado contexto que emerge a proposta de certificação do município de Caçapava do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, como geoparque, pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, cujo território contempla a terra indígena Irapuá, com área de 222 hectares, declarada de posse permanente do grupo indígena Guarani Mbya, conforme Portaria nº 569, de 11 de maio de 2016, do Ministro de Estado da Justiça.

Conforme André Weissheimer de Borba (2017), o selo de qualidade de geoparque é atribuído por uma entidade certificadora, a Global Geoparks Network (GGN), chancelada pela UNESCO, ao passo que qualquer estratégia do tipo geoparque deve, necessariamente, seguir o caminho *bottom-up*, de baixo para cima, com forte componente de apoio das comunidades locais.

Forçoso constatar, dito isso, não ser possível cogitar-se o pleno exercício do direito à CPLI em um contexto em que os indígenas Guarani Mbya se encontram premidos pela miséria, podendo sujeitar-se a quaisquer malefícios que, pretensamente, possam livrá-los de sua atual condição, o que pode conduzir, inclusive, à invalidação de eventual manifestação de vontade nessas circunstâncias (DINIZ, 2007). Insere-se, portanto, a necessidade de avaliação das condições de dignidade, sobretudo voltadas à alimentação, saúde, saneamento, energia elétrica, habitação e educação, para viabilização do exercício do direito à CPLI, situação que se aplica, também, àqueles cuja nacionalidade – como para os indígenas – é aspecto meramente formal: os refugiados.

8. QUANDO A OBTENÇÃO DE REFÚGIO NÃO BASTA PARA UMA VIDA DIGNA

O tema “refugiados” tem chamado atenção nos últimos anos, seja pela expressiva dimensão de seus fluxos, seja pelo desrespeito à dignidade humana, seja, ainda, pela crescente violência na sua contenção, apesar da sua condição de extrema vulnerabilidade.

Atualmente, registra-se um número sem precedentes de pessoas deslocadas por motivos políticos, religiosos, econômicos e ambientais, todos eles geradores de violência no mundo. Estima-se que cerca de 65 milhões de pessoas tiveram que abandonar seus países, ou se deslocaram dentro das fronteiras nacionais, como forma de fugir de conflitos armados, perseguições, desastres naturais, etc. A crise atual reflete a situação delicada enfrentada em países como Síria, Afeganistão e Somália, que compõem a origem de mais da metade dos refugiados sob os cuidados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Com relação aos deslocados internos, a maior parte situa-se na Colômbia, na Síria e no Iraque, resultado dos graves problemas encontrados nestes países, normalmente relacionados a disputas pelo poder, que geram violações aos direitos humanos de suas populações. Entre os países receptores, destacam-se aqueles em desenvolvimento como os que mais acolhem refugiados, como Turquia, Paquistão, Líbano, Irã e Etiópia (ACNUR, 2011).

Apesar dos números alarmantes de pessoas desprotegidas, observa-se, na prática, a dificuldade do sistema internacional de direitos humanos, da sociedade civil e dos próprios governos nacionais em assegurarem a proteção e dignidade desses indivíduos, principalmente diante das atuais crises, que ampliaram sobremaneira o número de deslocados internos e refugiados, impondo pressão nos regimes existentes e na capacidade institucional dos países e das instituições internacionais em lidarem com a proteção aos migrantes forçados (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

O Brasil insere-se neste contexto, e embora o país não esteja entre os maiores receptores de refugiados no mundo, é, tradicionalmente, um país acolhedor de imigrantes e, nas duas décadas que findaram em 2018, defensor dos Direitos Humanos. O número de solicitações de refúgio aumentou quase 3.000% entre 2010 e 2015, no país, e o reconhecimento de refugiados teve um aumento de 127%, passando de 4.000 refugiados, em 2010, para cerca de 9.000, em 2015 (BRASIL, 2016).

Na área de proteção aos refugiados, o Estado brasileiro assinou os principais acordos internacionais e possui uma legislação considerada avançada na matéria (Lei nº 9.474/97), além de ter criado uma estrutura institucional robusta para analisar e julgar as solicitações de refúgio – o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – que envolve membros do governo, da sociedade civil e um representante do ACNUR. No entanto,

a atual crise de refugiados no cenário internacional também teve seus impactos para a política brasileira na temática, trazendo dificuldades na implementação de iniciativas públicas e na garantia da efetivação dos direitos dos refugiados dentro do país, bem como na capacidade operacional do CONARE e na burocratização da concessão do status de refugiado.

Ao se falar em garantia e efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil, salienta-se as dificuldades e burocracia enfrentadas por parte deles ao se inserir no mundo do trabalho, o que inclui, por exemplo, o prosseguimento de seus estudos e a busca de colocação mais qualificada.

Assim, a educação, em geral, e o acesso ao ensino superior, em especial, podem ser entendidos como parte da integração das pessoas refugiadas em seus países de acolhida, e essa como vinculada à ideia de proteção integral, pela qual deve-se assegurar tanto os direitos típicos da condição de “refugiado” quanto todos os demais, fundamentais. Este excesso de burocracia e dificuldade enfrentada pelos refugiados resulta em um vagaroso processo de revalidação/reconhecimento de diplomas conferentes de grau superior, por exemplo, num acesso disperso à informação por parte dos requerentes e, por consequência, numa situação de insegurança jurídica quanto à validade de documentos, com prejuízos potenciais à sociedade, ao Estado, à ciência e às próprias instituições de ensino superior. As evidências desses obstáculos tornaram-se bastante concretas nos relatos de imigrantes, como identificou o estudo da DAPP (Diretoria de Análise de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas), intitulado Análise e Avaliação do Desenvolvimento Institucional da Política de Imigração no Brasil para o Século XXI, a partir de grupos focais com imigrantes, refugiados e portadores de vistos humanitários no Brasil.

A necessidade de validação do diploma e reconhecimento de titulação deixa de ser atendida pelos imigrantes/refugiados devido à demora dos conselhos universitários para se reunir e deliberar sobre os pedidos, devido ao trâmite burocrático longo e custoso, dentre outros motivos. Mesmo com o diploma validado em mãos, muitas vezes os imigrantes, com permissão temporária ou permanente de trabalho, precisam que conselhos profissionais autorizem o exercício da profissão, como todo profissional, mais um passo no longo processo para exercício da formação adquirida no exterior.

Além desses problemas, os imigrantes que chegam ao Brasil ainda encontram uma série de dificuldades decorrentes da ineficiência dos órgãos

públicos, do preconceito, do despreparo de servidores responsáveis pela burocracia afim, além do desconhecimento da sociedade em geral sobre os seus direitos de cidadania (BÓGUS; RODRIGUES, 2011). Informações obtidas em pesquisa recente, realizada pelo IPEA em conjunto com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015), permitiram detectar as maiores dificuldades enfrentadas pelos refugiados, imigrantes no Brasil, destacando-se como as quatro principais: o idioma, a documentação ou a ausência dela, o acesso à informação e a inserção no mercado de trabalho formal.

O cenário apresentado evidencia as dificuldades de acesso ao mundo do trabalho por parte de portadores de diploma de nível superior, obtido no exterior, o que se agrava no caso de refugiados, dado que essa condição implica em perda dos vínculos com o país de origem, situação que fica ainda mais complexa quando aqueles sequer possuem uma cópia do referido documento. Essa realidade explicita a necessidade de buscar meios para facilitar o processo de reconhecimento dos diplomas dos solicitantes de refúgio que também enfrentam a falta de recursos e documentos, mas não possuem os mesmos direitos e acesso aos processos facilitados que os refugiados já reconhecidos têm. No decorrer deste estudo, busca-se propor um mecanismo de co-validação de diplomas universitários, sob a chancela da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, que permita aos profissionais de nível superior de territórios politicamente instáveis, atingidos por conflitos armados (internos ou externos), acessar o mundo do trabalho em outros Estados nacionais.

A co-validação constituiria um procedimento com vistas à custódia do diploma, tão logo fosse ele expedido, independentemente de o aluno estar em vias de se encontrar em situação de risco que o faça tornar-se um refugiado, bastando que o país sede da instituição de ensino se encontre dentre aqueles tradicionalmente em conflito, como é o caso da Palestina. Observe-se que esse território sequer é titular de um dos elementos fundamentais para caracterizá-lo como um Estado independente, já que a sociedade internacional não lhe reconhece um governo soberano, mas tão somente a chamada Autoridade Palestina, cujo poder de se relacionar com as demais nações é limitado, afora os aspectos físicos, já que se vê praticamente cercada pelo Estado ocupante – Israel – muito embora as reiteradas Resoluções da Organização das Nações Unidas – ONU –, sobre a ilegalidade de várias dessas anexações. Nos últimos anos, pelo menos em

duas oportunidades, Israel atacou instalações da Universidade Islâmica: em dezembro de 2008¹², durante aquela que é considerada uma das maiores e mais violentas ofensiva israelense contra o território palestino, a Operação Chumbo Derretido, boa parte de seus registros acadêmicos foi destruída, causando enorme prejuízo aos profissionais ali formados, situação que voltou a se repetir em setembro de 2011¹³. Já em 2014¹⁴, quando mais de 1000 palestinos foram mortos em ataques israelenses, um dos bairros mais bombardeados foi, de novo, o da Universidade Islâmica.

Em outubro de 2011, a UNESCO foi a primeira agência especializada da ONU a reconhecer a Palestina como membro pleno¹⁵, o que provocou boicote dos Estados Unidos, que anunciou o cancelamento da contribuição à organização, no mês seguinte, no valor de 43 milhões de dólares¹⁶. Já em dezembro de 2017, foi a vez de Israel boicotar a UNESCO, porém de forma definitiva, se retirando da organização, em função da decisão dessa sobre Jerusalém¹⁷. Se, por um lado, há um desinvestimento por parte de potências econômicas, em agências especializadas, como é o caso da UNESCO, por disputas acerca da soberania sobre territórios em disputa há séculos, por questões religiosas e ideológicas, dos quais decorrem um sem-número de refugiados, como é o caso do conflito palestino-israelense, por outro lado, milhões de dólares são destinados aos países que os recebem, muito embora a falsa crença de que tais situações causam aumento do desemprego, ou seja, além de não terem nenhum prejuízo imediato, a longo prazo ainda podem ganhar com a colocação de mão de obra qualificada.

A Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, foi uma das primeiras a criar normas especiais de acesso ao ensino superior,

12 Disponível em http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika/news/story/2008/12/081229_israelstrikesbp.shtml. Acesso em 16.08.20

13 Disponível em <http://focoregional.com.br/Noticia/Novos%20bombardeios%20israelenses%20destroem%20uma%20universidade%20em%20Gaza>. Acesso em 16.08.20

14 Disponível em <https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/em-ataque-israel-mata-26-palestinos-incluindo-mulheres-e-crian%C3%A7as-1.149124>. Acesso em 16.08.20

15 Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2843-admissao-da-palestina-como-membro-pleno-da-unesco>. Acesso em 16.08.20

16 Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/unesco-reconhece-palestina-e-sofre-boicote-dos-estados-unidos/a-15500971>. Acesso em 16.08.20

17 Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/24/internacional/1514138092_266313.html. Acesso em 16.08.20

por parte de imigrantes e refugiados, através da Resolução nº 041/2016, viabilizada por proposta do Grupo de Pesquisa MIGRAID¹⁸, criado em 2013, e por meio do qual também mantém, desde 2015, um convênio – renovado este ano – com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo, ou seja, possui já uma experiência exitosa nessa temática, em vias de renovação. Da mesma forma, no ano passado, a UFSM recebeu, em fevereiro, uma delegação da Universidade Islâmica de Gaza, na Palestina, com vistas ao estabelecimento de ações de cooperação, sendo de se destacar a fala de seu reitor, o professor doutor Kamalain Sha’ath que, em duas oportunidades, evidenciou o poder da educação para o progresso de uma nação, ao dizer que: “O nosso agressor nos quer destruir, quer acabar com todos os aspectos da nossa vida, inclusive a educação do nosso povo. [...] Estudar é a nossa resposta natural para desafiar a vontade dos nossos agressores¹⁹.”

Assim, se há uma deficiência, do ponto de vista dos trâmites burocráticos – e mesmo dos custos – para a revalidação de diplomas obtidos no exterior, que no caso de brasileiros já se apresenta ser difícil, mostrando-se especialmente inviável para refugiados, não seria o caso de, valendo-se da autonomia universitária, e das experiências acima, se estabelecer, inicialmente, algum dos instrumentos de cooperação institucional já existentes – como um Termo de Cooperação Técnica, por exemplo – enquanto projeto piloto, para, futuramente, se evoluir para um mecanismo permanente de custódia conjunta, ou seja, um tipo de convalidação, para o que a mediação de organizações internacionais como a UNESCO?

9. CONCLUSÕES

Como o objetivo aqui é mais o de discorrer sobre – e apresentar projetos de pesquisa acerca de – temas de interesse subjacentes a um campo propício à investigação, na atualidade, com repercussões práticas em termos de gestão pública, não se vai propriamente apresentar conclusões, mas

18 Disponível em <https://www.ufsm.br/cursos/graduacao/santa-maria/direito/grupos-de-pesquisa-e-extensao/>. Acesso em 16.08.20

19 Disponível em <https://www.sedufsm.org.br/index.php?secao=noticias&cid=5312>. Acesso em 16.08.20

tecer considerações finais, com foco numa proposta que a experiência de todos os envolvidos na elaboração deste capítulo permite, e que tem demandado maiores esforços, em termos de reflexões teóricas, traduzida na chamada Diplomacia Universitária.

Desta forma, pode-se afirmar que todas essas categorias acima discutidas (Autogoverno, Administração Participativa e Paradiplomacia) constituem modalidades de gestão, podendo até, não raras vezes, serem adotadas de forma conjunta, em pares ou mesmo as três, como é o caso, por exemplo, de um Conselho Superior de uma Universidade, quando aprova convênio com instituição de outro país com o qual o Brasil sequer mantém relações diplomáticas, como ocorreu com a UFSM, em 2015, quando recebeu professor de Taiwan para lecionar mandarim, uma vez que o Estado brasileiro sequer reconhece esse território como autônomo, mas sim parte da China continental: nesse caso presenciamos o exercício do Autogoverno (traduzido na autonomia universitária), da Administração Participativa (decisão de órgão colegiado) e da Paradiplomacia (relações internacionais exercidas por ente subnacional).

Assim, ao tempo em que se apresentam como paradoxais as experiências de Autogoverno, Administração Participativa e Paradiplomacia acima, tais alternativas constituem possibilidades de renovação da estrutura e funcionamento das instituições, um dos pilares da chamada Justiça de Transição, indispensável à consolidação do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 3. ed. [s. l.: s. n.], 2011. Acesso em: 3 ago. 2020.
- ALBÓ, X. O grande desafio dos indígenas nos países andinos: seus direitos sobre os recursos naturais. **Cadernos IHU ideias**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, 2003.
- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BITTAR, E.C.B. **Reconhecimento e direito à diferença**: teoria crítica, diversidade e a cultura dos Direitos Humanos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 104, p. 551-565, jan/dez, 2009.
- BÓGUS, L. M. M.; RODRIGUES, V. M.. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. **Dimensões**, [s. l.], n. 27, 2011.
- BORBA, A. W. de. Um Geopark Na Região De Caçapava Do Sul (Rs, Brasil): Uma Discussão Sobre Viabilidade E Abrangência Territorial. **Geographia Meridionalis**, Pelotas, v. 3, n. 1, p. 104-133, jan./jun. 2017.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES nº 218, de 05 de novembro de 2008**. Aprecia a Indicação CNE/CES 6/2008, que trata do reconhecimento de títulos de pós-graduação stricto sensu, Mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL. Brasília, DF: [s. n.], nov. 2008. Disponível em: <http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=legislacao>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2002.
- BRASIL. Instituto De Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. **Migrantes, apátridas e refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília. Série Pensando o Direito, n. 57, 2015.
- BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Portaria nº 125**, de 21.03.14
- BRASIL. **Relatório de Atividades (2010-2015)**. Coordenação do CONARE: Brasília, dezembro de 2016.
- BRZEZINSKI, M. L. N. L. A Convenção 169 da OIT e uma análise da sua violação pelo Estado brasileiro a partir do caso da UHE Belo Monte. **Cadernos IHU**, São Leopoldo, n. 47, 2014.
- CASTRO, C. J. C.. **A obrigatoriedade da consulta aos povos indígenas na exploração de recursos naturais e seu aspecto vinculante**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Direito ambiental II. (Recurso eletrônico online).
- COIMBRA JR., C. E.; SANTOS, R. V. Saúde, minorias e desigualdade: algumas teias de inter-relações sociais com ênfase nos povos indígenas brasileiros. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 125-132, 2000.

- DALLARI, D de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 1º volume: Teoria Geral do Direito Civil. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DINO, N. A.. Entre a Constituição e a Convenção n. 169 da OIT: o direito dos povos indígenas à participação social e à consulta prévia como uma exigência democrática. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 13, n. 42/43, p. 481-520, jan./dez. 2014.
- FERREIRA, O. L. O Desenvolvimento Participativo da Área de Medicina Tradicional Indígena, Projeto Vigisus II/Funasa1. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 21, n.1, p. 265-277, 2013. Título original: The Participant Development in Traditional Indigenous Medicine Area, Project Vigisus II/Funasa.
- FORTES, C. G. L.. Desafios para uma bioética clínica interétnica: reflexões a partir da política nacional de saúde indígena. **Revista Bioética**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 329-342, 2011.
- FUNASA, Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde, Portaria no 479, de 13 de agosto de 2001.
- GRABNER, M. L.. O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 14, n. 45, p. 11-65, jul./dez. 2015.
- IBGE. **Índios Zona Urbana e Rural**. Rio Grande do Sul: [s. n.], 2010. Disponível em: http://www.funai.gov.br/etnias/etnias/etn_rs.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.
- JAHN, A. C.; ANDRIOLLI, E. M.; POHIA, G. M.; MAZZONETTO, J.; SOLER, G. P. O RETORNO DOS KAINGANG À TERRA INDÍGENA INHACORÁ APÓS A DESAPROPRIAÇÃO: desafios e possibilidades. **Orbis Latina**, Foz do Iguaçu, v. 7, n. 3, p. 105-117, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>. Acesso em: 28 jul. 2020., A. C. **O Kófa**: uma etnografia sobre velhice Kaingang. 2015. 143 f. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2015.
- JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.
- LANGDON, E. J.; CARDOSO, M. D. (org.). **Saúde Indígena**: políticas comparadas na América Latina. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015. 310 p.
- LÜCHMANN, L.H. H.. Modelos Contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.
- MÜLLER, C. B.. A Construção do Consenso e a Consulta aos Povos Quilombolas no Brasil. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 11, jul. 2008.
- PERUZZO, P. P. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 4, p. 2708-2740, 2017.
- POLÍTICA Nacional de Atenção à Saúde Indígena. Brasília: FUNASA, 2001. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

- POTTER, VR. Palestra IV Congresso Mundial de Bioética. **O Mundo da Saúde**, v. 22, n. 6, p. 370-374, 1998.
- RAMOS, A. C. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Ed. CLA Cultural, 2011. p. 15-44.
- RAYMUNDO, M. M, **Uma aproximação entre bioética e interculturalidade em saúde a partir da diversidade**. Convergence between bioethics and cross-culturality in health from the perspective of diversity. *Revista HCPA*. 2011;31(4): 491-496. Serviço de Bioética, Hospital de Clínicas de Porto Alegre, 2011.
- RATZEL, F. Geografia do Homem (Antropogeografia). Tradução Fátima Murad e Denise Bottman. In: MORAES, A. C. R. (org.). **Ratzel** São Paulo: Editora Ática, 1990. p. 32-107. 200p.
- SANTOS, A. C. G.; IAMARINO, A. P. M.; SILVA, J. B. da; ZOLLNER, A. C. R.; CONSTANTINO, C. F. Considerações bioéticas sobre a relação médico-paciente indígena. **Revista bioética**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 603-610, 2017. Versão impressa.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: OLIVEIRA, M. P.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Niterói: PPGEO/UFF, 2002.
- TERRAS Indígenas no Brasil. Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>. Acesso em: 11, ago. 2020.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses**: MDT, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Sistema de bibliotecas da UFSM, Editora da UFSM. Santa Maria: Ed. UFSM, 2015.
- VALENTE, R. **Os Fuzis e as Flechas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- VIESCA-TREVIÑO C. Bioética, Conceptos y Métodos. In: GONZÁLEZ-VALENZUELA, J. (coord.). **Perspectivas de Bioética**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008. p. 53-89.
- VILELA, P. R. Bolsonaro anuncia PL que regulamenta exploração de terras indígenas. **Agência Brasil**, Brasília, 5 fev. 2020, 19:26. Política. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/bolsonaro-envia-projeto-que-regulamenta-exploracao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- ZUGMAN, D. L. O dever de consulta aos povos indígenas e a construção da usina de belo monte. **redGV**, São Paulo, ano 2, v. 1, n. 3, p. 94-106, 2013.



PÓS-TEXTUAL

O agravamento recente das condições econômicas e sociais torna cada vez mais iminente a materialização de um estado planejador, promotor, executor e controlador. Processo em que as reformas em diversas áreas são fundamentais para o avanço em direção a uma sociedade mais equitativa e justa. Para tanto, embora ambiciosa, esta evolução, além de ser uma construção de longo prazo, exige a implementação de mudanças que prescindam de mecanismos efetivos para garantir que as políticas públicas resultem em melhorias sociais.

Entretanto, em um primeiro momento, faz-se importante que a Administração Pública transcenda o próprio entendimento de suas funções, passando de meros arranjos políticos, que intentam única e exclusivamente benefícios próprios, para a construção de políticas públicas com finalidades resolutivas às demandas da sociedade. Construção que passa essencialmente pelo aprofundamento do processo de democratização das decisões e cidadania das responsabilidades.

Alinhado a essas discussões, o livro intitulado “Ensaio de Gestão Pública” traz experiências e propostas à gestão pública que visem à reestruturação do atual modelo de Administração Pública em um sistema mais integrado, eficiente e eficaz na produção de melhores condições à sociedade como um todo. Este conteúdo segue a estrutura de três linhas centrais, dispostas em unidades: (I) diretrizes para a gestão pública, (II) aspectos sociais na gestão pública e (III) temas transversais em gestão pública.

O planejamento no setor público como instrumento de gestão constituiu-se no conceito principal à construção de novos arranjos e modelos organizacionais. Discussão que encontra aplicações para várias áreas da Administração Pública na primeira unidade, com destaque para temas como controle e avaliação, planos de gestão, despesas públicas e competências gerenciais. A segunda unidade tem como ênfase o debate dos reflexos de políticas e programas públicos sobre a sociedade. Sendo uma

preocupação social mais vez maior, os resultados das ações da Administração Pública são debatidos a partir de temas relacionados à assistência social, à inclusão e acessibilidade e ao desenvolvimento regional. Finaliza-se com o debate de temas transversais à gestão pública, relacionados ao mercado de trabalho, ao patrimônio cultural e à logística sustentável.

Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa

Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM

SOBRE OS ORGANIZADORES



Daniel Arruda Coronel

Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais, com atuação como Docente Permanente nos Programas de Pós-Graduação (*stricto sensu*) em Administração Pública, em Gestão de Organizações Públicas e em Economia e Desenvolvimento, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente, é bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), diretor da Editora UFSM, Editor Chefe da Revista de Economia e Sociologia Rural (SOBER) e acadêmico da Academia Santa-Mariense de Letras (ASL).



Leander Luiz Klein

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2016), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2012) e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2009). Possui experiência internacional como Visiting Scholar na University of Arizona (USA). É professor da Universidade Federal de Santa Maria, campus regional de Cachoeira do Sul, e professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFSM.

ENSAIOS DE GESTÃO PÚBLICA

SOBRE O LIVRO

Esta obra apresenta, através de um embasamento teórico alicerçado em experiências práticas de gestão, ações a serem consideradas visando a uma Administração Pública mais moderna, transparente, eficaz e eficiente. Trata-se de uma publicação que pode ser utilizada por Gestores e Servidores Públicos interessados em qualificar seu trabalho e suas práticas de gestão. Também serve como material para as disciplinas de graduação dos cursos de Administração, Economia e Ciências Contábeis e para as disciplinas de pós-graduação *stricto sensu* dos cursos de Administração Pública e Economia do Setor Público.

ENSAIOS DE GESTÃO PÚBLICA



CCSH
CENTRO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS E HUMANAS
UFSCar



PPGOP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
UFSCar

FACOS-UFSCar

ISBN: 978-65-5773-023-2



[VOLTAR AO INÍCIO](#) | [IR PARA O SUMÁRIO](#)