

Simaia do Socorro Sales das Mercês é doutora e mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Brasil. É professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará desde 2006 e atua nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Uímido e em Gestão Pública. De 1985 a 2006 desempenhou funções de coordenação, técnicas e de consultoria em órgãos públicos. Tem experiência nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional e Planejamento de Transporte.

Carlos André Corrêa de Mattos é doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia e mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté. cursou MBA em Gestão Empresarial e Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Administração pela Universidade da Amazônia, na trajetória profissional atuou em organizações públicas e privadas. Dentre as áreas de concentração, destacam-se: Gestão de Organizações Públicas, Estudos Organizacionais, Competitividade, Agronegócio e Organização Agroindustrial. Atualmente é professor da Faculdade de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará



ISBN 978-857143179-9

Esta coletânea reúne uma pequena amostra dos resultados alcançados até o momento pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, apresentada na forma de artigos que foram avaliados e aprovados por um comitê *ad hoc*. A obra está organizada em duas partes que têm relação com as linhas de pesquisa do Programa. A primeira parte é composta por um conjunto de contribuições voltadas a elucidar processos relativos a demografia, educação, economia, governança e gestão municipal. A segunda concentra-se em estudos que versam sobre questões relacionadas aos processos internos da gestão das organizações públicas e envolvem desde aspectos de gestão de pessoas e processos organizacionais até questões relativas a aquisições e tratamento de resíduos sólidos.

Com esta publicação, reafirmamos a importância e o compromisso do PPGGP com o conhecimento científico e da universidade pública na produção e difusão desse conhecimento, com democratização das oportunidades de acesso e tendo como horizonte a diminuição das desigualdades socioespaciais e políticas no Brasil e na Região Amazônica.

GESTÃO PÚBLICA & DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA PARAENSE

SIMAIA DO SOCORRO SALES DAS MERCÊS
CARLOS ANDRÉ CORRÊA DE MATTOS
ORGANIZADORES



GESTÃO PÚBLICA & DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA PARAENSE

Simaia do Socorro Sales das Mercês e
Carlos André Corrêa de Mattos (Org.)

Este livro é o primeiro da Série Gestão Pública e Desenvolvimento que o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará pretende editar e se destina a divulgar o conhecimento produzido e as alternativas de ação pública elaboradas em seu âmbito, em coautoria entre docentes e discentes do Programa.

Criado em 2011, o PPGGP oferta desde 2012 o curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública, que é um importante instrumento de formação de lideranças e capacitação de gestores públicos para a Amazônia brasileira, com o objetivo de contribuir para a resolução de problemas relevantes e concretos da região.

Esta coletânea reúne uma pequena amostra dos resultados alcançados até o momento pelo PPGGP, apresentada na forma de artigos que foram avaliados e aprovados por um comitê *ad hoc*. A obra está organizada em duas partes que têm relação com as linhas de pesquisa do Programa. A primeira parte é composta por um conjunto de contribuições voltadas a elucidar processos relativos a demografia, educação, economia, governança e gestão municipal. A segunda concentra-se em estudos que versam sobre questões relacionadas aos processos internos da gestão das organizações públicas e envolvem desde aspectos de gestão de pessoas e processos organizacionais até questões relativas a aquisições e tratamento de resíduos sólidos.

**GESTÃO PÚBLICA
& DESENVOLVIMENTO
NA AMAZÔNIA PARAENSE**



Universidade Federal do Pará – UFPA

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA

Diretor Geral: Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto: Silvio José de Lima Figueiredo

Editora

Editor-Chefe: Durbens Martins Nascimento

Diretor Executivo: Lairson Costa

Conselho Científico

Presidente - Prof. Dr. Durbens M. Nascimento – Universidade Federal do Pará.

Vice-Presidente - Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília.

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodriguez – Universidad de La Habana, Cuba.

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia.

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal.

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA.

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará.

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Durbens Martins Nascimento (interino)

**SIMAIA DO SOCORRO SALES DAS MERCÊS
CARLOS ANDRÉ CORRÊA DE MATTOS**
ORGANIZADORES

**GESTÃO PÚBLICA
& DESENVOLVIMENTO
NA AMAZÔNIA PARAENSE**



**BELÉM - PARÁ
2018**

Texto revisado conforme as regras do novo
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Diagramação
Kenji Saito

Criação da capa
João Paulo Azevedo Araújo

Imagem da capa
© WP-User: Burn86 - CC BY-SA 3.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.pt>
(com alterações realizadas no céu e efeito OilPaint)

Revisão
Lairson Costa e Albano Gomes

Apoio financeiro
Universidade Federal do Pará

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA**

G393 Gestão pública e desenvolvimento na Amazônia paraense / Simaia do
 Socorro Sales das Mercês, Carlos André Corrêa de Mattos
 (organizadores). — Belém : NAEA, 2018.
 360 p. : il. ; 23 cm

Inclui bibliografias
ISBN 978-85-7143-179-9

1. Administração pública - Pará. 2. Governança corporativa. 3.
Administração municipal - Pará. I. Mercês, Simaia do Socorro Sales
das Mercês, org. II. Mattos, Carlos André Corrêa de, org.

CDD 22. ed. – 351.8115

**Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque –
CRB-2/871**

© Direitos reservados à Editora NAEA
Av. Perimetral, nº 1 - Campus Universitário do Guamá
Belém-PA - CEP: 66.075-750 - (91)3201-7231
editora_naea@ufpa.br

COLABORADORES

Adagenor Lobato Ribeiro - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Alessandro de Castro Corrêa - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Belém, Brasil

Aline Christian Pimentel Almeida Santos - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Analaura Corradi - Universidade da Amazônia, Belém, Brasil

Armin Mathis - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Eduardo José Monteiro da Costa - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira- Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Eunápio Dutra do Carmo - Universidade Federal do Pará e Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, Brasil

Fabio Carlos da Silva - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Francisco de Assis Costa - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Genylton Odilon Rêgo da Rocha - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

José Augusto Lacerda Fernandes - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Josep Pont Vidal - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Ligia Terezinha Lopes Simonian - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Lúis Eduardo Aragón Vaca - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Marco Aurélio Arbage Lobo - Universidade da Amazônia, Belém, Brasil

Maria de Lourdes Souza Santos - Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, Brasil

Marilena Loureiro da Silva - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Mario Miguel Amin Garcia Herreros - Universidade da Amazônia, Belém, Brasil

Nilson Luiz Costa - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Brasil

Ricardo Théophilo Folhes - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Ruth Helena Cristo Almeida - Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, Brasil

Silvio José de Lima Figueiredo - Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos- Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

Wilma de Nazaré Baia Coelho- Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
-------------------------	----

PARTE I - GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESAFIOS À GESTÃO MUNICIPAL EM BAGRE/PARÁ Heronildes Marques Barbosa e Simaia do Socorro Sales das Mercês.....	19
EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTA ILHA DOS MACACOS DE BREVES-PARÁ Manuelle Espíndola dos Reis e Ponciana Freire de Aguiar	41
VIOLÊNCIA ESCOLAR E APRENDIZAGEM NO MUNICÍPIO DE BREVES-PARÁ Larissa Raniely da Cunha Figueiredo e Simaia do Socorro Sales das Mercês.....	57
PERMANÊNCIA E DESEMPENHO DOS ALUNOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE COTISTAS E NÃO COTISTAS Otávio Roberto Ferreira Mendes e Marina Yassuko Toma.....	73
GOVERNANÇA NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-MIRI E SUA IMPLICAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL Francisco de Paulo Coelho Júnior e Fábio Carlos da Silva	95
GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE BREVES - 2000 a 2015 Márcia Nemer Furtado e Fábio Carlos da Silva.....	113
PERFIL DA GESTÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO PARÁ: UM OLHAR A PARTIR DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE Rodopiano Rocha da Silva Neto, Thiago Rodrigues Reis e Adagenor Lobato Ribeiro.....	139

PARTE II - GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

CLIMA ORGANIZACIONAL E SÍNDROME DE <i>BURNOUT</i> NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ Josemare de Nazaré Sousa da Silva e Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.....	159
---	-----

IMPACTOS DA RESISTÊNCIA À MUDANÇA ORGANIZACIONAL EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR Heloisa Gomes Cardoso e Carlos André Corrêa de Mattos	177
ANÁLISE DO PROCESSO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL PELA SECRETARIA EXECUTIVA EM UMA UNIDADE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ Raul Oliveira Paes e Ligia T. L. Simonian	201
CONTRIBUIÇÕES DOS LEVANTAMENTOS DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA A GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Maria Helena Tavares da Silva Guerra e Marina Yassuko Toma.....	221
MAPEAMENTO DOS PROCESSOS SECRETARIAIS DAS UNIDADES ACADÊMICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ Raul Vitor Oliveira Paes e Ligia T. L. Simonian	239
PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL EM UNIDADES DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ Luiza Cristilene da Costa Horta e Ponciana Freire Aguiar	257
GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ Francilene Cadete Costa e Ponciana Freire Aguiar.....	273
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: UMA INVESTIGAÇÃO NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA) Merabe Carvalho Ferreira da Gama e Carlos André Corrêa de Mattos.....	289
COMPRA COMPARTILHADA E CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA: IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL Edson Furtado Louzada e Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.....	307
ANÁLISE DO ATENDIMENTO DE INSTRUMENTOS TÉCNICOS E LEGAIS NO GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM ÁREA URBANA Rafael Monteiro de Souza, Arthur Julio Arrais Barros e José Almir Rodrigues Pereira.....	325
ANÁLISE DO DESEMPENHO OPERACIONAL E DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA Fernanda Pinheiro Pantoja e José Almir Rodrigues Pereira	341

INTRODUÇÃO

A concepção atual de desenvolvimento incorporou ao sentido clássico, ligado à economia, as ideias de multidimensionalidade e de sustentabilidade. Inicialmente entendida como relativa ao aspecto ambiental, a noção de sustentabilidade tem sido expandida pelo debate científico e pelas ações de movimentos sociais, incorporando as dimensões social, cultural e política, num contexto de disputa pela legitimidade para definir sustentabilidade, em que lhe são atribuídos variados sentidos, alguns tendo justiça socioambiental como horizonte.

A Amazônia constitui território em que processos verificados no mundo subdesenvolvido ocorrem com evidente intensidade e a sustentabilidade da enorme sociobiodiversidade da região, que envolve biomas, povos e culturas vastos, apresenta grandes desafios, muitos deles históricos. A reflexão sobre tais desafios tem sido enfrentada com abordagem interdisciplinar pela comunidade do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará, cuja contribuição para o conhecimento das questões relativas ao desenvolvimento e sua sustentabilidade na Pan-Amazônia, respeitada mundialmente, iniciou-se na década de 1970.

Na trajetória do NAEA, o reconhecimento da necessidade de ampliar o saber acerca dos processos envolvidos na intervenção pública em região de modernidade periférica levou à proposição do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP). Criado em 2011, o PPGGP oferta desde 2012 o curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública, que é um importante instrumento de formação de lideranças e capacitação de gestores públicos para a Amazônia brasileira, com o objetivo de contribuir à resolução de problemas relevantes e concretos da região.

Nesse contexto, esta coletânea reúne uma pequena amostra dos resultados alcançados até o momento pelo PPGGP, apresentada na forma de artigos elaborados em coautoria entre docentes e discentes ou egressos do Programa, que atenderam à convocatória para sua confecção, e que foram avaliados e aprovados por um comitê *ad hoc*. A obra está organizada em duas partes que têm relação com as linhas de pesquisa do PPGGP. A primeira parte é composta por um conjunto de contribuições voltadas a elucidar processos relativos a demografia, educação, economia, governança e gestão municipal. A segunda concentra-se em estudos que versam sobre questões relacionadas aos processos internos da gestão das organizações públicas e envolvem desde aspectos de gestão de pessoas e processos organizacionais até questões relativas a aquisições e tratamento de resíduos sólidos.

Com esta publicação, reafirmamos a importância o compromisso do PPGGP com o conhecimento científico e da universidade pública na produção e difusão desse conhecimento, com democratização das oportunidades de acesso e tendo como horizonte a diminuição das desigualdades socioespaciais e políticas no Brasil e na Região Amazônica.

PARTE I - GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A extrema pobreza caracteriza parcela importante da população brasileira e é uma das marcas da região do Marajó, no estado do Pará. Daí pode-se estimar a relevância para a região de ações visando geração ou complemento de renda. Nesse contexto se situa o Programa Bolsa Família (PBF), que é política pública com enfoque intersetorial e âmbito nacional voltada ao enfrentamento da pobreza atual e intergeracional, combinando objetivos de curto prazo, mediante a distribuição de renda às famílias situadas abaixo e na linha da pobreza, com objetivos de longo prazo, por meio do desenvolvimento de capital social e humano de crianças e adolescentes. Entre os efeitos não previstos do Programa observam-se movimentos populacionais, como os de áreas rurais no sentido da área urbana do município de Bagre, mostrado por Heronildes Marques Barbosa em sua dissertação desenvolvida no PPGGP. O artigo “Programa Bolsa Família e desafios à gestão municipal em Bagre/Pará”, de Heronildes Barbosa e Simaia Mercês, analisa resultados do PBF em Bagre, que é um dos municípios com os piores indicadores sociais do Marajó e tem população fortemente dependente dos programas governamentais de transferência de renda. A pesquisa identificou o perfil dos beneficiários migrantes da área rural para a área urbana e sua percepção sobre melhoria de vida após a concessão do benefício, bem como permitiu inferir que o PBF promove acesso a renda mínima e serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Ainda assim, as autoras identificam desafios à gestão municipal no sentido de contribuir para o alcance dos objetivos mais amplos do programa.

No que se concerne às condições de educação na área rural paraense, no artigo “Educação e desenvolvimento humano no assentamento agroextrativista Ilha dos Macacos, de Breves-Pará”, Manuelle Espíndola dos Reis e Ponciana Freire de Aguiar buscam compreender a relação entre a efetividade de políticas públicas educacionais e o desenvolvimento humano no assentamento objeto do estudo. Após análise da proposta pedagógica das escolas do campo, assim como da oferta do transporte e alimentação escolar, com vistas a estabelecer a relação entre as políticas educacionais e desenvolvimento humano na área estudada, as autoras constataram que a política educacional efetivada no Projeto de Assentamento Extrativista Ilha dos Macacos tem pouca efetividade na promoção do desenvolvimento humano dos beneficiários da reforma agrária da área.

Ainda relativamente à educação, mas focalizando escolas localizadas na área urbana do município de Breves, Larissa Figueiredo e Simaia Mercês abordam o problema da violência, que vem se tornando recorrente no país. O estudo se justificou pela inexistência de informações acerca do fenômeno no município e teve como objetivo demonstrar sua existência; investigar suas causas e consequências, inclusive os prejuízos à aprendizagem; e identificar as ações empreendidas pelas escolas para enfrentar o problema, buscando, assim,

contribuir para a implementação de políticas que tratem a questão. No artigo “Violência escolar e aprendizagem no município de Breves-Pará” são apresentados os resultados da pesquisa, exceto aqueles relativos às ações para enfrentamento do problema. O estudo confirmou o crescimento da violência nas escolas e identificou os tipos mais frequentes e as circunstâncias em que ocorre, bem como suas consequências, inclusive em termos de reações, sentimentos e ansios dos alunos, do corpo técnico e dos gestores. Indicativos de fatores geradores da violência foram encontrados, mas, dada a complexidade do fenômeno, a pesquisa não permite apontar as causas da violência nas escolas. Resultados quanto à percepção de efeitos negativos da violência na aprendizagem são inesperados e inconsistentes com outros dados da pesquisa e com os indicadores de desempenho das escolas estudadas. As autoras assinalam que isso deve ser interpretado à luz de análise do contexto socioeconômico e cultural dos alunos, que interfere na aprendizagem e na percepção das experiências vividas na escola.

A relação entre educação e desenvolvimento é amplamente sabida. Da mesma forma, é consolidado o conhecimento acerca das repercussões da discriminação étnica e das dificuldades para ingressar no ensino superior que encontram os alunos das escolas públicas, implicando manutenção de desigualdades de oportunidades na sociedade brasileira. Na tentativa de minimizar tais problemas, o Brasil instituiu em 2012 a reserva de vagas nas universidades federais para o ingresso de indivíduos oriundos de escola pública, membros de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, preferencialmente os autodeclarados pretos, pardos e indígenas. A Universidade Federal do Pará (UFPA) já vinha praticando reserva de cotas nos processos seletivos. O artigo “Permanência e desempenho dos alunos da Universidade Federal do Pará: um estudo comparativo entre cotistas e não cotistas”, de Otávio Mendes e Marina Yassuko Toma, objetiva avaliar a permanência e o desempenho acadêmico dos alunos que ingressaram na UFPA de 2009 a 2011 por meio de cotas em comparação aos que ingressaram pela classificação geral. Com base na análise de índices por eles construídos, os autores concluem que a permanência dos cotistas é estatisticamente igual ou maior à dos não cotistas e que estes não têm menor desempenho acadêmico do que aqueles. Dessa forma, a Política de Ações Afirmativas de reserva de vagas na UFPA configura-se como uma política pública acertada e inclusiva, contrapondo-se a apontamentos de que haveria prejuízos acadêmicos relacionados à qualidade do ensino superior desta instituição a partir de sua implementação.

A partir da ideia de que práticas de desenvolvimento local com bases endógenas são capazes de transformar territórios em unidades produtivas propulsoras de avanços socioeconômicos e que iniciativas assim podem ser construídas a partir do estabelecimento de formas de governança moldadas pela criação de laços de interação e mecanismos de coordenação, Francisco de Paulo Coelho Júnior e Fábio Carlos da Silva apresentam no artigo “Governança no

Arranjo Produtivo Local do açaí no município de Igarapé-Miri e sua implicação para o desenvolvimento local” a caracterização e as inter-relações dos agentes do APL do açaí no município paraense; a definição do tipo de governança existente no arranjo e como a mesma está estruturada atualmente; e quais as implicações disto para o desenvolvimento local no município.

O planejamento das ações governamentais, em muitos casos, não tem cumprido o papel de direcionar os esforços na tentativa de elevar os baixos índices de desenvolvimento na Amazônia paraense, como exemplifica o estudo de Márcia Nemer Furtado e Fabio Carlos da Silva. No artigo “Governança dos planos de desenvolvimento local no município de Breves - 2000 a 2015”, os autores, considerando que Breves associa-se ao restante da Região Amazônica por suas características ambientais, bem como pela contradição entre a abundância de recursos naturais e a situação de pobreza da maior parte da população local, analisaram, por meio da leitura, os Planos Diretor e Plurianual, bem como o planejamento estratégico do município. Em contraposição às bases para uma boa governança, os resultados da pesquisa indicam que o sistema de planejamento se limita a documentos exigidos legalmente e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecidos e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais.

Problemas no planejamento governamental também são evidenciados no trabalho de Rodopiano Rocha da Silva Neto, Thiago Rodrigues Reis e Adagenor Lobato Ribeiro intitulado “Perfil da gestão municipal no estado do Pará: um olhar a partir do índice de efetividade”, com o qual os autores pretendem ampliar o debate sobre a efetividade da gestão municipal, apresentando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como um possível instrumento para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas que aprimorem mecanismos mais adequados ao processo de desenvolvimento local. O IEGM, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é composto por sete indicadores setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação. Dos resultados encontrados para os municípios do Pará, restou evidenciado que o principal problema está no indicador planejamento. Os autores apresentam ainda medidas práticas que poderiam ser adotadas para o aprimoramento do IEGM.

PARTE II - GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

O final do século XX trouxe novos e maiores desafios para a administração das organizações públicas. Esses desafios, que resultaram no modelo Gerencialista, passaram a exigir um novo comportamento dos servidores públicos, progressivamente mais cobrados pelo envolvimento com os resultados organizacionais, e os colocaram em uma nova perspectiva nas ações organizacionais. Somado a isso, outro conjunto de mudanças promoveu, e ainda promove, profundas transformações nas formas de atuação das organizações

públicas. Assim, novas práticas foram incorporadas ao cotidiano dessas organizações e envolveram desde a perspectiva da responsabilidade socioambiental, a parcerias expressas de várias formas, entre elas nas compras compartilhadas, ampliação do acesso às informações públicas, melhorias de processos e procedimentos internos, entre outros. Esses tópicos, emergentes na administração pública, são os que compõem o escopo da segunda parte dessa obra.

Portanto, para analisar as condições do ambiente organizacional, Josemare de Nazaré Sousa da Silva e Eliana Maria de Souza Franco Teixeira promoveram uma investigação baseada no relatório de clima organizacional realizado na Universidade Federal do Pará em 2015 e, baseadas nas avaliações dos Técnicos Administrativos em Educação, identificaram preditores da síndrome de *burnout* na instituição. O artigo intitulado “Clima organizacional e síndrome de *burnout* na Universidade Federal do Pará” é um estudo de caráter documental e abordagem quali quantitativa que interpretou fontes secundárias e utilizou a análise de conteúdo e técnicas de estatística descritiva para a interpretação dos dados. Os resultados mostraram condições organizacionais consideradas preditores da síndrome como comunicação ineficiente, sentimento de injustiça laboral e problemas na atuação das chefias. As conclusões recomendam práticas organizacionais que prezem pela qualidade da vida, tanto na perspectiva social, quanto laboral na instituição.

Na sequência, Heloisa Cardoso Gomes e Carlos André Corrêa de Mattos se concentraram em compreender aspectos relacionados à resistência à mudança entre os servidores públicos lotados na Universidade Federal do Pará. O estudo intitulado “Impactos da resistência à mudança organizacional em uma Instituição de Ensino Superior” é uma investigação exploratória e descritiva que adotou abordagem quantitativa e utilizou técnicas descritivas e multivariadas para interpretar os resultados da pesquisa de campo. Os resultados mostraram cinco fatores influenciadores da mudança na instituição que foram denominados como: (1) resistência a mudança, (2) acomodação, (3) medo da mudança, (4) proatividade perante a mudança e (5) descrença na mudança. A distribuição de frequência mostrou baixa resistência à mudança na instituição e revelou que, são resistentes entre 5 e 9% dos entrevistados. Esses resultados avançam na compreensão de que as organizações públicas, ao contrário do que estabelece o senso comum, encontram-se em constante processo de mudança e adaptação.

Ainda na área de gestão de pessoas, o estudo de Raul de Oliveira Paes e Lígia Terezinha Lopes Simonian, intitulado “Análise do processo de progressão funcional pela secretaria executiva em uma unidade na Universidade Federal do Pará” pautou-se na compreensão da progressão docente na perspectiva da secretaria executiva em uma unidade na Universidade Federal do Pará. Para tanto, o estudo buscou: (1) caracterizar o processo de progressão funcional segundo as normativas da universidade; (2) mapear o processo de progressão e (3) analisar possibilidades de melhorias no processo de progressão funcional. A abordagem teórica concentrou-se na gestão e processos aplicados à gestão de

pessoas. A pesquisa, de cunho exploratório e descritivo, utilizou entrevista estruturada e análise de conteúdo para triangular os dados e alcançar os objetivos propostos. Os resultados possibilitaram a identificação do processo de maneira setorizada e revelaram a necessidade de estudos complementares para superar as lacunas e possibilitar melhorias no processo.

Completando os estudos concentrados em gestão de pessoas, Maria Helena Tavares da Silva Guerra e Marina Yassuko Toma buscaram contextualizar a situação da gestão de pessoas no âmbito das organizações públicas nacionais. O estudo intitulado “Contribuições dos levantamentos de governança do Tribunal de Contas da União para a gestão de pessoas da administração pública” iniciou pela análise da evolução histórica da gestão de pessoas até alcançar os principais desafios encontrados para gerenciar pessoas na administração pública contemporânea. Baseado no exame dos resultados mais relevantes dos Levantamentos de Governança e Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas da União nos ciclos de 2013, 2016 e 2017, o estudo constatou que, de modo geral, havia um cenário crítico para a gestão de pessoas que precisava ser melhorado para enfrentar limitações, especialmente no que se refere a aspectos como planejamento, gestão de desempenho, retenção de servidores, liderança e processo sucessório.

No âmbito da melhoria dos fluxos de processos de trabalho, o estudo de Raul de Oliveira Paes e Lígia Terezinha Lopes Simonian assumiu como objetivo identificar os processos secretariais que podem ser melhorados, segundo a compreensão das Secretarias Executivas do Campus Universitário de Belém da Universidade Federal do Pará. Assim, no artigo intitulado “Mapeamento dos processos secretariais das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará” os autores identificaram e mapearam os processos realizados pelos secretários executivos e, com isso, propuseram melhorias que possibilitassem aprimorá-los. A abordagem teórica foi baseada em gestão de processos, mapeamento de processos e secretariado executivo, e o enfoque concentrou-se em Instituições Federais de Ensino. Metodologicamente a pesquisa foi classificada como exploratória e descritiva com a utilização de entrevistas semiestruturadas e questionários que foram triangulados para a obtenção dos resultados. As conclusões identificaram nove processos, sendo priorizados o mapeamento de dois deles: (1) assessoria à direção geral e (2) gestão de documentos. Esses processos foram objeto de propostas de aprimoramento.

Ao avaliarem a responsabilidade socioambiental no artigo “Percepções dos servidores sobre responsabilidade social em Unidades de Extensão da Universidade Federal do Pará”, as autoras Luiza Cristilene da Costa Horta e Ponciana Freire de Aguiar assumiram como objetivo identificar as percepções de servidores das Clínicas de Odontologia e Psicologia, e do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal do Pará, no que se refere às práticas de responsabilidade social adotadas pela instituição e assim buscaram trazer elementos que fundamentassem a compreensão da responsabilidade social no

setor público. Desta forma, além de descrever os serviços oferecidos por estas unidades, foi verificada a avaliação dos servidores quanto à responsabilidade socioambiental da instituição. A abordagem do estudo foi qualitativa e constituída de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A interpretação dos resultados foi feita com base em dimensões de Responsabilidade Social do Instituto Ethos e os resultados mostraram percepções positivas dos servidores quanto à temática, mesmo considerando algumas limitações de estrutura física e orçamentária reveladas pelo estudo.

A gestão das aquisições na administração pública foi a temática escolhida por Francilene Cadete Costa e Ponciana Freire de Aguiar no artigo “Governança e gestão das aquisições da Universidade Federal do Pará”. No estudo, as autoras fizeram uma análise com foco nas práticas adotadas pela Universidade Federal do Pará para mitigar os riscos nas aquisições e, com isso, propor uma reestruturação da gestão e na governança da área. O estudo verificou os riscos relacionados ao Acórdão 1679/2015 do Tribunal de Contas da União e ao plano de ações da instituição local da pesquisa. Tipificado como um estudo de caráter aplicado, feito com abordagem qualitativa e na forma de estudo de caso, os resultados mostraram a preocupação da gestão em atender as especificações presentes no acórdão. A conclusão das autoras foi que havia possibilidade de melhorias que poderiam aperfeiçoar o gerenciamento dos riscos, resultando em uma governança aprimorada. Contudo, para que isso ocorresse havia necessidade de ações efetivas por parte da gestão da instituição.

Na linha do acesso às informações públicas, o estudo “Lei de acesso à informação em Universidades Federais: uma investigação na cultura organizacional da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)”, de Merabe Carvalho Ferreira da Gama e Carlos André Corrêa de Mattos, avançou ao concentrar a pesquisa nos principais aspectos da cultura organizacional, que podem influenciar o atendimento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Para tanto, os autores realizaram uma pesquisa quantitativa, exploratória e descritiva, com 178 servidores públicos da Universidade Federal Rural da Amazônia, selecionados em amostragem probabilística aleatória simples. O tratamento de dados foi feito com análise multivariada, sendo selecionadas a análise fatorial exploratória e a análise de agrupamentos. Os resultados captaram quatro fatores identificados como: (1) legitimidade da administração pública, (2) utilização indevida da informação pública, (3) domínio social da informação e (4) poder e controle do servidor público. A análise de agrupamentos classificou os entrevistados em dois grupos: um mais cauteloso quanto à disponibilização de informações e outro mais aberto ao tema. A conclusão da pesquisa foi que não há forte resistência a mudanças trazidas pela lei, e em linhas gerais, os servidores percebem como benéfica a ampliação no acesso à informação pública.

Na sequência, o artigo de Edson Furtado Louzada e Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, intitulado “Compra compartilhada e circuitos da economia urbana: importância para o desenvolvimento local”, se constituiu na

perspectiva das contribuições de ações conjuntas de organizações públicas e sua contribuição para o desenvolvimento local. O artigo, que analisa os processos de compras públicas, relaciona aspectos teóricos de compras e licitação, especificando as principais vantagens das compras conjuntas e para o desenvolvimento local. Os resultados da investigação mostraram que as contratações de microempresas e empresas de pequeno porte contribuem para o incremento da economia local, conforme preconiza a Teoria dos Circuitos da Economia Urbana, de Milton Santos.

Outra dimensão da ação das organizações públicas foi abordada por Rafael Monteiro de Souza, Arthur Julio Arrais Barros e José Almir Rodrigues Pereira no estudo intitulado “Análise do atendimento de instrumentos técnicos e legais no gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde em área urbana”. Nele, os autores analisaram a adequação legal e técnica no gerenciamento dos resíduos sólidos pelo Hospital Universitário João de Barros Barreto, localizado na cidade de Belém/PA. A pesquisa foi desenvolvida em três etapas: (1) identificação da legislação referente ao manejo e controle de resíduos em serviços de saúde; (2) levantamento das atividades de manejo de resíduos sólidos e elaboração do fluxograma operacional do hospital e (3) análise do gerenciamento dos resíduos por parte da instituição. Os resultados possibilitaram quantificar em 152,69kg/dia a geração de resíduos sólidos e apontar deficiências no gerenciamento que comprometem tanto a qualidade dos serviços no hospital, quanto a segurança da comunidade e do meio ambiente. Esses aspectos levaram os autores a alertarem a instituição quanto à necessidade de adequar os procedimentos no que se refere aos resíduos sólidos ao estabelecido pelo Decreto Federal nº 5.940/2006, na RDC nº 306/2004 da ANVISA e na Resolução nº 358/2008 do CONAMA.

Na mesma área de concentração, resíduos sólidos, o estudo de Fernanda Pinheiro Pantoja e José Almir Rodrigues Pereira, intitulado “Análise do desempenho operacional e da sustentabilidade financeira do sistema de resíduos sólidos no município de Belém-PA”, dedicou-se a analisar os impactos financeiros e os desafios enfrentados pelo município de Belém do Pará na destinação dos resíduos sólidos urbanos. A pesquisa identificou que restrições na infraestrutura, ausência de instrumentos de planejamento, falta de conscientização da população e a insuficiência de recursos são aspectos com reflexos negativos no meio ambiente, na imagem da cidade, na saúde e na qualidade de vida dos munícipes. A estratégia de terceirização do serviço utilizada pela prefeitura municipal elevou os gastos públicos que atingiram R\$ 111,02 hab./ano em 2015. As conclusões do estudo recomendam ações para atender as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a elaboração de um plano integrado de gerenciamento de resíduos sólidos integrado para aumentar a eficiência e mitigar os impactos ao meio ambiente.

PARTE I
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESAFIOS À GESTÃO MUNICIPAL EM BAGRE/PARÁ

Heronildes Marques Barbosa¹
Simaia do Socorro Sales das Mercês²

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído na reformulação da política social no Brasil, inscrito no campo da assistência social com intersectorialidade nas políticas de educação e saúde, objetivando a erradicação do nível mais básico de pobreza, a “fome”. A alimentação é direito inalienável do ser humano, reconhecido por diversos organismos internacionais. Além do acesso à alimentação e à renda, a qualidade de vida depende de outras dimensões da existência, entre os quais, o acesso ao saneamento básico, à saúde e à educação. Infelizmente, muitas vezes, a cobertura desses serviços está longe de ser universal e a falta de acesso a eles, além de comprometer o bem-estar da população, pode atuar tanto como causa quanto como consequência da pobreza. O PBF, criado em 2004, substituiu e incorporou os programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação, visando à diminuição da pobreza atual e intergeracional através da exigência de cumprimento de condicionalidades relativas à saúde, à educação e à assistência social (BRASIL; MDS, 2006).

Em 2016, contavam-se no Brasil 13.840.988 famílias beneficiadas pelo PBF, das quais 898.914 residiam no estado do Pará (FAPESPA, 2016). Pode-se estimar a relevância desse programa para o estado observando a participação das famílias beneficiadas no total das famílias cadastradas no CadÚnico, que é o sistema utilizado pelo governo federal para a implementação de programas sociais e que oferece uma aproximação da magnitude da pobreza no país. Em 2014, o PBF beneficiou mais de 60% das famílias inscritas no CadÚnico na maioria das regiões do estado, ficando abaixo dessa cobertura em apenas quatro delas. Entre as regiões que tiveram maior participação, destaca-se a região Marajó (Mapa 1), na qual 74,4% das famílias cadastradas no CadÚnico receberam o benefício. No entanto, mesmo sendo a região com maior concentração de famílias em situação de pobreza no estado, o número de famílias com acesso ao CadÚnico e ao PBF é inferior ao número de famílias

¹ Mestra em Gestão Pública. E-mail: nildesmarques@msn.com

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo, arquiteta e urbanista, e professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa). E-mail: simrcs@yahoo.com.br

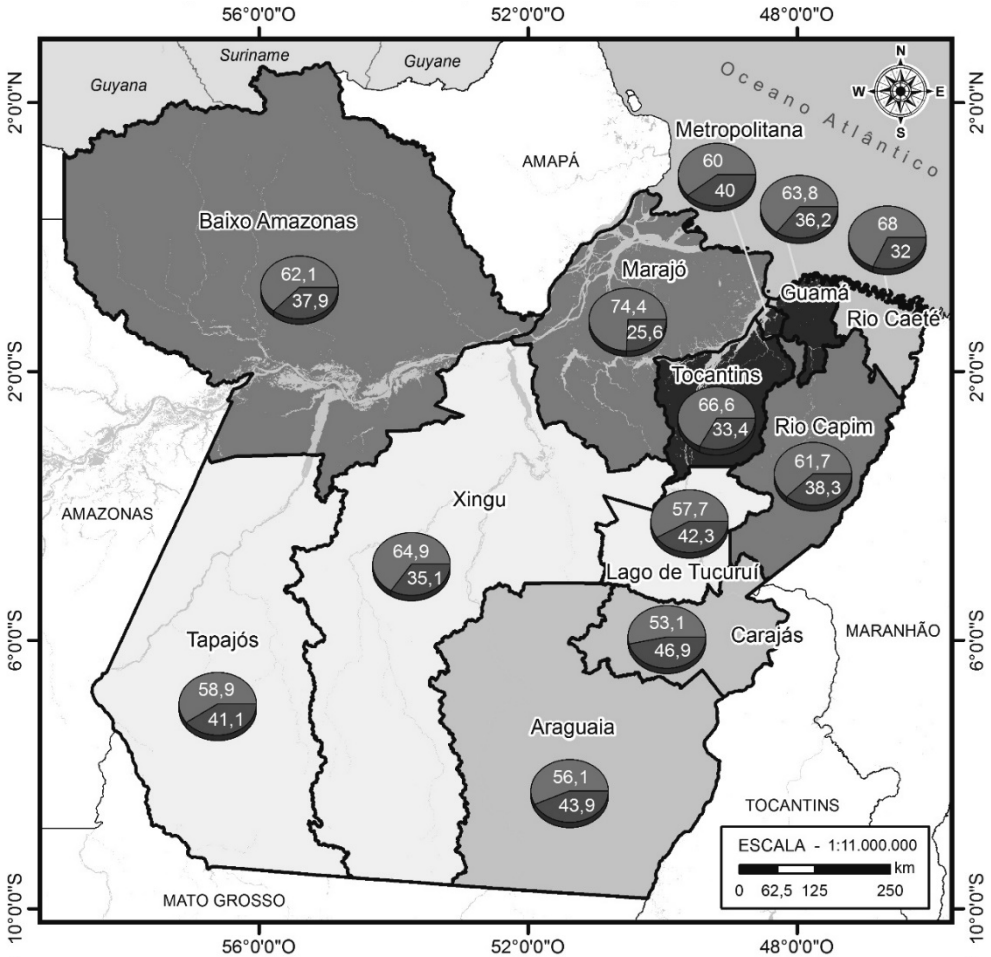
pobres da região (FAPESPA, 2015a), que concentra 57% da pobreza do estado do Pará (FAPESPA, 2015c), nela se encontrando historicamente os piores indicadores sociais e econômicos do estado (FAPESPA, 2015b), com muitos problemas sociais e grande dependência de políticas públicas dirigidas à provisão de serviços básicos, como saúde e educação, e de programas estatais de transferência de renda.

Na região Marajó, Bagre (Mapa 2), cuja população em 2010 era 23.864 habitantes (IBGE, 2010), é um dos municípios com os piores indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 foi 0,471; o Índice de Progresso Social (IPS) foi 50,72; e o número de famílias pobres em 2010 foi de 2.927 (IBGE, 2010). Assim, o nível de pobreza observado em Bagre torna o município altamente dependente de programas de transferência de renda, como o PBF. Em 2016, havia no município 2.868 famílias beneficiadas pelo PBF (FAPESPA, 2016).

No trabalho de acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social no município de Bagre, realizado no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), percebeu-se que a migração das famílias assistidas da área rural para a urbana é um movimento recorrente. Esse deslocamento também se verificou por ocasião dos recadastramentos anuais do PBF e seus desdobramentos através do acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Tais observações deram origem à realização de estudo com o objetivo de compreender a migração rural urbana, seus motivos e consequências para as condições de vida dos beneficiários do PBF.

No estudo, foram adotadas abordagem mista e estratégia de pesquisa explanatória sequencial (CRESWELL, 2007). A identificação dos sujeitos da pesquisa tomou por base o cadastro CadÚnico dos beneficiários do programa residentes na área urbana, que totalizam 1.052 famílias. Foi realizado levantamento entre essas famílias, identificando-se 658 famílias que migraram da área rural para área urbana após a concessão do benefício do PBF no período 2005 a 2015, as quais constituem o universo da pesquisa. Dada a homogeneidade da população, a amostra selecionada para aplicação do formulário de coleta dos dados quantitativos foi de 23%. Trabalhou-se com amostra aleatória, sistemática e estratificada por tempo decorrido desde a migração. Após análise dos dados quantitativos, selecionaram-se 15 famílias para a realização de entrevistas semiestruturadas visando aprofundar algumas informações obtidas no procedimento anterior, entre as quais a percepção de melhoria de vida após a concessão do benefício.

Mapa 1 - Participação das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no total de famílias cadastradas no CadÚnico, segundo Região de Integração do Estado do Pará, 2014



Legenda

<p>Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família</p> <ul style="list-style-type: none"> 24,566 - 43,345 43,346 - 70,916 70,917 - 88,911 88,912 - 101,126 	<p>Participação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no CADÚNICO</p> <ul style="list-style-type: none"> Recebem Bolsa Família Não recebem Bolsa Família 	<p>Convenções</p> <ul style="list-style-type: none"> Hidrografia Limites Estaduais Limites Internacionais
--	--	--



LAENA
Laboratório de Análises Espaciais
Prof. Dr. Thomas Peter Hurlienne



UFPA

INFORMAÇÕES TÉCNICAS

Fonte: IBGE, 2018; 2016/ ANA, 2016
 FAPESPA, 2015
 Datum Horizontal: SIRGAS-2000

ELABORAÇÃO

Geógrafo: Wellington Fernandes
 Data: 23/08/2019

O movimento migratório dos beneficiários do PBF e as condições de vida mais diretamente relacionadas ao deslocamento para a área urbana são analisadas em Barbosa e Mercês (2018, no prelo). No presente artigo, são relatados os resultados do estudo referentes ao perfil dos beneficiários migrantes da área rural para a urbana e sua percepção sobre melhoria de vida após a concessão do benefício. Tais resultados permitem inferir que o PBF promove em Bagre o acesso de parcela importante da população a uma renda mínima e aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Ainda assim, identificam-se desafios à gestão municipal no sentido de contribuir para o alcance dos objetivos mais amplos do programa.

2 O PBF NO MUNICÍPIO DE BAGRE/PA

A política de transferência de renda no município de Bagre foi instituída em 2001 com a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas (BAGRE, 2001). Esse programa vigorou até 2005, quando foi incorporado pelo PBF. A adesão de Bagre ao PBF ocorreu em 27 de setembro de 2005 e desde então o município participa da sua gestão juntamente com os outros entes federados.

No âmbito municipal, a gestão do PBF é competência da Secretaria de Assistência e Promoção Social, responsável, entre outras, pelas ações de cadastramento das famílias, integrado ao CadÚnico. As condicionalidades de saúde são acompanhadas pelas equipes de saúde da família do município e pelos Agentes Comunitários de Saúde da Zona Rural; as condicionalidades de educação são acompanhadas pela Secretaria Municipal de Educação, através do Projeto Presença. A gestão das condicionalidades e a gestão do CadÚnico geram índices que auxiliam no cálculo do repasse do Índice de Gestão Descentralizada, recurso que é usado para melhorar a qualidade da atualização cadastral e as taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde, de educação e de assistência social.

Importa ressaltar que a inscrição no CadÚnico não garante acesso automático ao PBF. São elegíveis as famílias em situação de extrema pobreza, com renda de até R\$77,00, e em situação de pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$154,00. A renda é calculada excluindo possíveis rendimentos concedidos por outros benefícios ou programas oficiais de transferência de renda (BRASIL/MDS 2014, 2015 apud FAPESPA). A seleção dos beneficiários para a liberação do benefício não se dá no âmbito do município, somente o cadastramento e as atualizações cadastrais. A maioria das famílias residentes em Bagre inscritas no CadÚnico têm perfil econômico caracterizado como de extrema pobreza (Tabela 1).

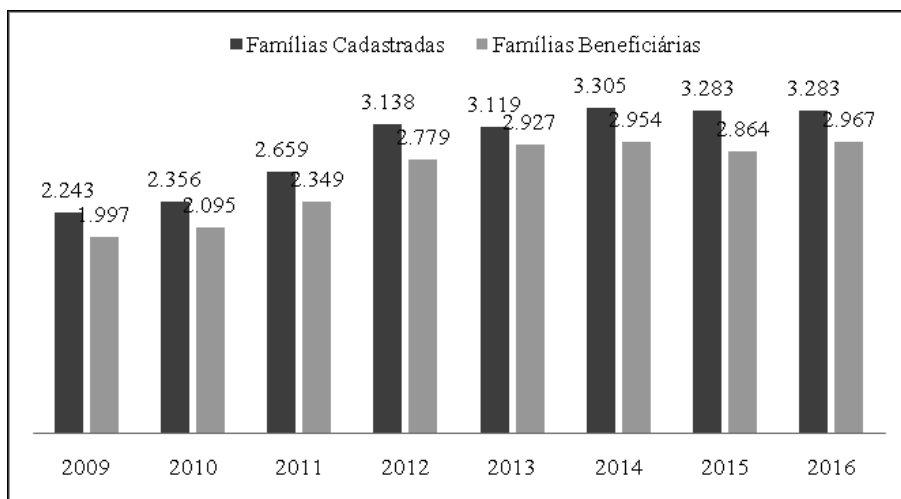
Tabela 1 - Bagre/Pará: Rendadas famílias inscritas no CadÚnico, agosto/2016

<i>Perfil da família</i>	<i>Número de famílias</i>
Total de famílias inscritas no CadÚnico	3.283
Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 77,00	2.849
Famílias com renda <i>per capita</i> entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00	229
Famílias com renda <i>per capita</i> entre 154,00 e meio salário mínimo	195
Famílias com renda <i>per capita</i> acima de meio salário mínimo	10

Fonte: SAGI/MDS (2016), adaptado por Heronildes Barbosa

De modo análogo ao comportamento nacional (ÁVILA, 2013), o número de famílias contempladas pelo benefício no município foi ascendente, com exceção do observado no ano 2015 (Gráfico 1). A evolução registrada reflete a tentativa de universalizar o benefício entre as famílias elegíveis, prova disso é que no ano de 2014 a cobertura ultrapassou a estimativa do Censo 2010, que contabilizou a existência de 2.927 famílias com perfil de renda para integrar o programa.

Gráfico 1 - Bagre/Pará: Evolução do número de famílias cadastradas no CadÚnico e de famílias beneficiárias do PBF, 2009-2016



Fontes: SAGI (MDS -2015), adaptado por Heronildes Barbosa, e CadÚnico (2016)

É importante ressaltar que a maioria das famílias somam ao benefício básico valores de benefícios variáveis. Isso é possível desde que comprovem que possuem em sua composição familiar crianças ou jovens frequentando a escola ou atividades socioeducativas no CRAS, grávidas ou nutrizes (Tabela 2).

Tabela 2 - Bagre/Pará: Estimativa de beneficiários do PBF por tipo de benefício, agosto/2016

<i>Benefício</i>	<i>Valor do benefício</i>	<i>Número de beneficiários</i>
Benefício Básico	R\$ 85,00	2.903
Benefícios Variáveis	R\$ 39,00	7.173
Benefício Variável Jovem – BVJ	R\$ 42,00	1.084
Benefício Variável Nutriz – BVN	R\$ 39,00	49
Benefício Variável Gestante – BVG	R\$ 39,00	39
Benefício de Superação da Extrema Pobreza – BSP	R\$ 85,00	2.206

Fonte: SAGI/MDS (2016), adaptado por Heronildes Barbosa

O acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de março de 2016, e o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2015, atingiram níveis satisfatórios (Tabela 3).

Tabela 3 - Bagre/Pará: Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde e de educação por famílias beneficiárias do PBF, 2016

	<i>Público-alvo</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Público atendido</i>	<i>Frequência</i>
<i>Educação</i>	Pessoas com idade de 6 a 15 anos	4.913	4.545	92,5%
	Pessoas com idade de 16 a 17 anos	846	781	92,3%
<i>Saúde</i>	Famílias	2.796	2.300	82,3%

Fonte: SAGI/MDS (2016), adaptado por Heronildes Barbosa

De forma geral, os dados acima indicam que o PBF tem um alcance muito grande nas famílias pobres do município, contribuindo tanto para a renda quanto, através das condicionalidades, para a manutenção de crianças na escola,

dos cuidados com a segurança alimentar e nutricional, para a cobertura vacinal e o apoio ao pré-natal. Os impactos efetivos do programa sobre as famílias pobres do município ratificam os estudos de Januzzi e Pinto (2013), que avaliam o PBF em nível nacional e descrevem efeitos positivos do cumprimento das condicionalidades do programa na qualidade de vida da população.

3 OS BENEFICIÁRIOS E POSSÍVEIS EFEITOS DA INSERÇÃO NO PBF

Peixoto (2004) aponta que há uma propensão mais intensa a migrar em certas etapas da vida e conclui que a idade é a única característica universal da migração. Pereira (2012) relata haver uma maior incidência migratória de pessoas do sexo masculino com idade entre 25 e 55 anos. A maioria dos responsáveis pelas famílias investigadas na pesquisa em Bagre está na faixa etária com maior incidência de migração (Tabela 4). Esse resultado também corrobora os dados de pesquisa nacional segundo a qual os beneficiários do PBF têm perfil essencialmente jovem (CAMARGO *et al.*, 2013).

Tabela 4 - Bagre/Pará: Idade dos responsáveis pelas famílias beneficiárias do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Faixa etária</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
18 – 25 anos	8%
26 – 35 anos	42%
36 – 45 anos	23%
46 – 55 anos	13%
56 – 65 anos	9%
>65	5%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Entre os beneficiários do PBF migrantes da área rural para a área urbana em Bagre, 126 são mulheres, o que representa 83% da amostra pesquisada. Esse dado está de acordo com os estudos sobre migração, os quais destacam a predominância das mulheres nas correntes migratórias de curta distância e na migração de áreas rurais para urbanas (PEIXOTO, 2004).

Segundo Villatoro (2010), apoiado em estudos do Banco Mundial, quando as transferências de renda são feitas a mulheres, elas adquirem maiores responsabilidades e capacidade de negociação e assumem um papel

protagonista na família. Esse empoderamento da mulher no contexto familiar proporcionado pelo PBF propicia à beneficiária autonomia para comprar o que ela identifica que está faltando na sua casa, causando assim uma mudança de percepção sobre o consumo; conforme Tapajós *et al.* (2010), o maior poder de compra aumenta a visibilidade das beneficiárias como consumidoras, permitindo uma mudança na autoimagem das beneficiárias que passam a se ver como cidadãs.

Oliveira *et al.* (2007) também concluíram que as mulheres beneficiárias vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias. Tal resultado corrobora pesquisa anterior que mostrou que as mulheres titulares do benefício do PBF têm ganhos na relação de gênero na medida em que se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange à alocação de recursos no domicílio e aumentando o nível de interação social (SUAREZ; LIBARDONI, 2007). Patrício (2012) afirma que as mulheres beneficiárias têm ampliado sua autonomia na decisão de participar do mercado de trabalho e sobre o uso de métodos contraceptivos, tendências que, segundo ele, certamente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade no país entre 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda.

As transformações nas relações de gênero em decorrência da concessão do benefício às mulheres não foram investigadas no estudo em Bagre. No entanto, a declaração de quem é o chefe da família indica que a percepção sobre as mulheres ainda guarda traços inalterados. Do total de 152 entrevistados, 98 declararam que o chefe da família é do sexo masculino, enquanto 54 responderam que o chefe é do sexo feminino. Ou seja, somente as mulheres sem companheiros são reconhecidas como chefe das famílias beneficiadas pelo PBF. Isso evidencia a visão conservadora do papel da mulher, conferindo-lhe o segundo plano no contexto familiar, como auxiliar do marido, mesmo que ela contribua para a renda.

Infere-se que a baixa escolaridade do titular do benefício (Tabela 5) afeta fortemente a inserção dos beneficiários migrantes no mercado de trabalho, restringindo suas possibilidades de acesso a postos que exigem maior qualificação e oferecem maiores rendimentos. Isso significa que a pobreza no município está relacionada com o componente educacional. Os dados atinentes às condições de ocupação, de um lado, revelam a baixa inserção dos migrantes em atividades produtivas remuneradas e, de outro, a supremacia da informalidade (Tabela 6).

Tabela 5 - Bagre/Pará: Escolaridade dos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Escolaridade</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
Analfabetos	14%
Ensino fundamental incompleto	57%
Ensino fundamental completo	13%
Ensino médio	16%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Tabela 6 - Bagre/Pará: Situação de ocupação dos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Ocupação</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
Desocupado	23%
Trabalho informal	62,3%
Trabalho formal	5,2%
Autônomo	6,5%
Aposentado	3,0%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

O alto índice da informalidade entre os migrantes não é uma exclusividade dos participantes da pesquisa. Esse fenômeno tem dimensão nacional, o que preocupa, uma vez que o PBF poderia ser percebido como gerador de “renda”, já que, para aquelas famílias que recebem apenas o benefício fixo, não há condicionalidades e estas apenas precisariam se manter pobres para continuar vinculadas ao programa, o que poderia causar o “efeito preguiça”. Contrapondo-se a este argumento, estudos de Oliveira e Soares (2012) demonstram que os programas de transferência de renda condicionada no Brasil possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho e que alguns desses impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para grupos específicos, são positivos. Os autores afirmam que, do ponto de vista das políticas públicas, “não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de ‘efeito preguiça’), no caso destes programas” (OLIVEIRA; SOARES, 2012).

O comportamento de se manter na informalidade poderia ser considerado uma estratégia dos beneficiários com a intenção de ocultar a renda, com ideia de que os rendimentos provenientes do trabalho por conta própria, ou

mesmo do emprego sem carteira assinada, sejam menos visíveis à fiscalização pelo órgão gestor do programa, e, dessa forma, poderia permanecer como beneficiário do programa. Ou seja, os beneficiários tenderiam a ter um incentivo para trabalhar na informalidade (com os rendimentos ocultos dos órgãos oficiais) e continuar elegíveis para o benefício do PBF. Evidentemente, essas ilações devem ser contextualizadas, considerando-se as características do mercado de trabalho no Brasil, em geral, e em Bagre, em particular, que podem também ser responsáveis pela exclusão de parcelas consideráveis da população economicamente ativa do trabalho formal.

Dadas as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, pelo menos, em curto prazo, as políticas de transferência de renda, em função de sua focalização, aparecem como a melhor opção para o combate à miséria. Todos os beneficiários migrantes da área rural para a urbana tinham, no momento do ingresso no PBF, renda familiar mensal abaixo do salário mínimo (Tabela 7). Comparando-se a renda antes da inserção no programa com a renda atual (Tabela 8), observa-se que houve um impacto positivo nos rendimentos.

Tabela 7 - Bagre/Pará: Renda familiar dos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, antes da inserção no programa

<i>Renda anterior à inserção no PBF (em salário mínimo)</i>	<i>Número de famílias</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
0 até 0,25	3	2%
Acima de 0,25 até 0,5	18	12%
Acima de 0,5 até 0,75	82	54%
Acima de 0,75 até 1	49	32%
<i>Total</i>	<i>152</i>	<i>100%</i>

Fontes: CadÚnico e pesquisa de campo (2016)

Ainda assim, o PBF é a principal fonte de renda fixa dos beneficiários migrantes da área rural para a área urbana de Bagre/PA, aliviando a miséria causada pela incapacidade de encontrar uma ocupação remunerada, uma vez que a maioria deles têm rendimentos estimados em um salário mínimo (Tabela 8) enquanto os valores recebidos do PBF, para parte considerável das famílias beneficiárias, somam montante superior a meio salário mínimo (Tabela 9).

Tabela 8 - Bagre/Pará: Renda familiar dos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Renda (em salário mínimo do ano 2015*)</i>	<i>Número de famílias</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
0,5 até 0,75	9	6%
Acima de 0,75 até 1	112	74%
Acima de 1 até 1,5	31	20%
<i>Total</i>	<i>152</i>	<i>100%</i>

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

* Em 2015 o valor do salário mínimo era de R\$ 788,00.

Tabela 9 - Bagre/Pará: Valores dos benefícios recebidos pelos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Valores dos benefícios</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
R\$ 70,00 – 102,00	10%
R\$ 103,00 – 200,00	11%
R\$ 201,00 – 350,00	36%
Acima de R\$ 350,00	43%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

A importância do benefício para as famílias também pode ser inferida da análise da aplicação dos recursos recebidos (Tabela 10). Tais resultados se aproximam dos obtidos por Silva (2008), segundo o qual o impacto do PBF, devido a seu baixo valor, restringe-se às necessidades imediatas. Soares, Ribas e Osório (2010) afirmam que as despesas estão intimamente ligadas à percepção das famílias de que o benefício é um bônus a ser gasto prioritariamente com os filhos. Esses autores mostram que no Brasil a maioria dos beneficiários gasta o benefício com alimentação, educação e vestuário infantil. Os gastos com saúde, ao que parece, não foram afetados pelo benefício no município de Bagre, sendo os beneficiários que indicaram esse tipo de aplicação aqueles com alguma doença crônica (hipertenso, diabético, cardiopata).

Tabela 10 - Bagre/Pará: Aplicação dos recursos financeiros recebidos pelos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Aplicação dos recursos</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
Alimentos	48,5%
Material escolar	28%
Bens duráveis	22,2%
Remédios	1,3%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

É pertinente não se distanciar da noção de que o PBF intenciona aliviar a pobreza em curto prazo e interromper sua propagação nas gerações futuras. Diante dos dados até então apresentados, pode-se constatar que o programa tem conseguido, em certo grau, cumprir o seu objetivo imediato ao incorporar renda ao orçamento doméstico. Resta examinar as áreas em que o programa exige participação das famílias com vistas à potencialização do capital humano familiar, que são as condições para manter-se no programa.

A condicionalidade ligada ao componente da educação consiste em manter a assiduidade regular das crianças e adolescentes na escola. Alguns estudos, como o de Ribas e Osório (2010), atestam que o PBF teve nacionalmente um impacto significativo sobre a frequência escolar. A pesquisa em Bagre constatou que 138 famílias têm 420 crianças na faixa etária de 0 a 12 anos, sendo 98 com até 4 anos e que não estão matriculadas em nenhuma instituição de ensino; e que 90 famílias têm 130 adolescentes, sendo que 12 deles não estão na escola. Ao questionar os motivos pelos quais as crianças e adolescentes estão fora da escola, a justificativa dos pais foi que o município não dispõe de creche e que na rede de ensino de educação básica só é possível matricular após 4 anos de idade, ou seja, as crianças abaixo dessa faixa etária estão impossibilitadas de interagir em um ambiente escolar. Quanto aos adolescentes, constatou-se que 3, do sexo feminino, evadiram-se da escola por causa de gravidez e 9, do sexo masculino, devido à inserção em ocupação remunerada.

Em relação aos componentes da saúde, constatou-se que 138 famílias beneficiárias possuíam crianças menores de 7 anos acompanhadas pelos serviços de saúde, no que concerne a vacinas; que 9 titulares do benefício estavam grávidas em acompanhamento do pré-natal; e que 149 famílias migrantes recebiam regularmente a visita do agente comunitário de saúde ou de outros membros do Programa Saúde da Família. Esses dados corroboram os estudos de Januzzi e Pinto (2013) que observaram um aumento de

acompanhamento do pré-natal por mulheres grávidas beneficiárias do programa, um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal e um aumento na proporção dos filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era maior que a dos filhos de não beneficiárias (61%, em comparação com 53%).

Quanto ao acompanhamento por ser portador de alguma condição especial, os dados coletados mostram que há entre os beneficiários um expressivo número de pessoas com deficiência nutricional (Tabela 11). Quanto à acessibilidade aos serviços de saúde no âmbito hospitalar e de especialidades médicas, a maioria dos beneficiários informou ter dificuldades de acesso, o que mostra que no município esses serviços são insuficientes para atender à demanda da população.

Tabela 11 - Bagre/Pará: Portadores de condições especiais na área da saúde entre os beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana, agosto/2016

<i>Condições especiais na área da saúde</i>	<i>Percentual em relação ao total</i>
Portadores de necessidades educativas especiais	20%
Doenças crônicas	23%
Deficiência nutricional	49%
Gestantes	6%
Dependência química	3%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Em relação à participação de membro da família em algum programa ou serviço da assistência social desde a inclusão no PBF, somente 8 entrevistados responderam negativamente e 144 afirmaram que já tinham participado (Tabela 12). As famílias beneficiárias apontaram o CRAS, responsável pela proteção social básica em Bagre, como unidade de assistência com maior capilaridade, o que indica a presença dessas famílias em serviços ou programas de proteção e fortalecimento de vínculos. O Serviço de Convivência PETI não teve uma participação expressiva, o que corrobora os dados acima mencionados de que adolescentes evadem-se da escola para inserção em alguma atividade remunerada. Isso parece também ratificar a pesquisa de Araújo, Ribeiro e Neder (2010), os quais demonstram que o PBF eleva a frequência escolar, mas não contribui no combate ao trabalho infanto-juvenil.

Tabela 12 - Bagre/Pará: Participação dos beneficiários do PBF migrantes da área rural para a urbana em atividades da assistência social, agosto/2016

<i>Programas da Assistência Social</i>	<i>Percentual dos beneficiários com membros da família nos programas em relação ao total</i>
CRA	43%
PETI	13,1%
Projovem Adolescente	36%
Idosos	7,8%

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Quanto ao cumprimento das condicionalidades (saúde, educação, assistência social), 97,3% dos beneficiários alegaram que sempre as cumprem. Isso não quer dizer que eles sejam favoráveis a elas, mas, como afirma Kerstenetzky, “[...] um forte motivo para o seu cumprimento parece ter sido o medo de perder os benefícios, e não os ganhos esperados em termos das capacitações das crianças” (2009, p. 70). Apesar de a maioria dos beneficiários informarem que sempre cumprem as condicionalidades do PBF, cerca de um terço admitiu que já foi punido, seja pela advertência, pelo bloqueio ou pela suspensão do benefício e 97% afirmaram que recebem acompanhamento para voltar a cumpri-las.

A percepção de melhoria de vida após a concessão do benefício é praticamente unânime entre os entrevistados (Quadro 1). Apenas 1 entrevistada respondeu que não melhorou, mas informou como motivo o fato de o filho ter se envolvido com a criminalidade, o que ocasionou a morte deste, portanto o motivo não estava relacionado diretamente ao PBF ou à migração. Observa-se, quanto à percepção de melhoria de vida, que os beneficiários privilegiam os aspectos que remetem às condições simbólicas que o dinheiro proporciona, o que ratifica a pesquisa realizada por Rego e Pinzani (2013) com beneficiárias do PBF, moradoras de áreas rurais isoladas e periferias de grandes capitais dos estados de Alagoas, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Minas Gerais, a qual evidenciou que, além do aspecto econômico percebido pelos migrantes como melhoria após a concessão do benefício, as condições de acesso a serviços (educação, saúde, assistência), que anteriormente não era possível devido à escassez no meio rural, foram consideradas mudanças positivas após a migração.

Quadro 1- Bagre/Pará: Percepção dos beneficiários sobre as condições de vida após a inserção no PBF e a migração para área urbana, agosto/ 2016

<i>Subcategoria</i>	<i>Unidades de contexto</i>
Percepção de melhoria de vida após a concessão do benefício e mudança para a área urbana	1.3.1-Sim, a vida na cidade é melhor; 2.3.1- Sim, meus filhos estudam, tem uma até na faculdade; 3.3.1- Sim, pude comprar minha casa e meus filhos estudam; 4.3.1- Sim, bem melhor viver aqui, tem melhores condições, com o benefício posso ficar mais em casa e cuidar dos meus filhos; 5.3.1- Sim, aqui tem o trabalho (doméstica), meus filhos estão na escola; 6.3.1- Sim, vê meus filhos indo pra escola, precisar da saúde e ter hospital pra ser atendido, mudou muito; 7.3.1- Sim, melhorou a escola, saúde, agora não tenho mais bloqueio no meu benefício; 8.3.1- Sim, meu marido pode ser acompanhado, tem até outro benefício, tudo que conseguimos lá na assistência; 9.3.1- Sim, meu marido arrumou um emprego, e agora estamos bem melhor; 10.3.1- Sim, meus filhos estão estudando, meu marido ainda vai pescar, mas aqui a vida é bem melhor; 11.3.1- Sim, minha família cresceu, minhas filhas casaram, e já posso ver os filhos dela estudando. 12.3.1- Sim, minha vida é bem melhor aqui. 13.3.1- Não, minha vida desandou, meu marido me largou, meu filho se meteu em coisa errada. 14.3.1- Sim, meus filhos estão estudando, podem ser vacinados e não corro risco de cortarem minha “bolsa”; 15.3.1- Sim, era o que eu queria, morar na cidade e ter mais oportunidades.

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

3 DESAFIOS À GESTÃO MUNICIPAL

As transferências condicionadas de renda representaram um passo importante na trajetória do Sistema de Proteção Social no Brasil. O PBF é uma política pública que tem como objetivos contribuir para a redução da pobreza e promover a emancipação das famílias mais pobres do país.

Para as famílias do município de Bagre, o PBF é uma forma de alívio da situação de pobreza extrema. Em consonância com outros estudos, observou-se que o programa tem se afirmado como uma experiência bem-sucedida devido a sua ampla cobertura e ótima focalização e aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Contudo, o aprofundamento da

compreensão sobre a realidade socioeconômica da população mais pobre do município evidencia questões a serem enfrentadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas.

A pobreza das famílias em Bagre é a grande limitação para o suprimento de suas necessidades de alimentação e educação. Tanto é assim que esses setores são os que concentram os maiores dispêndios realizados com o benefício, evidenciando que os valores recebidos, embora não sejam elevados, são importantes para satisfazer as necessidades básicas e possuem uma valoração singular para as famílias atendidas pelo PBF.

O fato de o benefício ser concedido majoritariamente a mulheres, garantindo a estas uma renda básica, acrescida, em alguns casos, da renda proveniente de atividades laborais, pode propiciar-lhes autonomia e voz ativa dentro do grupo familiar. Assim, como relevante desdobramento deste trabalho, no sentido de potencializar essa proeminência feminina e como estratégia para alcançar os objetivos mais amplos do programa, aponta-se a importância de a gestão municipal investir em ações que tenham a mulher como protagonista, tais como as associações e a Secretaria da Mulher.

A alta taxa de analfabetos e de pessoas semialfabetizadas, bem como de ocupados no mercado informal entre os beneficiários, revela o baixo investimento dos governos em capital humano. Disso se depreende a necessidade de iniciativas de educação para jovens e adultos, não somente através do Programa de Educação de Jovens e Adultos, mas também oferecendo cursos e oficinas com uma ênfase mais profissionalizante ou através de projetos de geração de emprego e renda. Também é necessário avançar na oferta de serviços de educação infantil a fim de integrar crianças que estão sem alternativa de estudo.

O fortalecimento da educação desses sujeitos de direitos passa, necessariamente, pelo reconhecimento por gestores e educadores de que as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza necessitam de uma atenção diferenciada, que considere o seu contexto e sua trajetória. Os estudantes beneficiários do PBF pertencem a famílias cujos pais não são alfabetizados ou são analfabetos funcionais. Estes trazem consigo uma trajetória de vida em que a educação escolar não se constituiu em prioridade. Portanto, em grande parte não têm o hábito, ou condições, de acompanhar a vida escolar dos filhos.

Muitos beneficiários alegaram dificuldades no acesso ao atendimento médico, a medicamentos e aos programas da Atenção Básica. O sistema de saúde brasileiro é baseado no fortalecimento da atenção básica, enfatizando ações de promoção da saúde e prevenção de agravos. O não cumprimento dessas diretrizes demonstra uma gestão pouco eficaz, que deve rever em seu

planejamento a forma de atuação e a interface entre os serviços de saúde e o PBF. Reforça-se, ainda, a necessidade de fortalecimento do vínculo entre a Estratégia Saúde da Família e o PBF nos âmbitos local e nacional, na perspectiva da melhoria da qualidade da atenção materno-infantil. Para isso, o acompanhamento das famílias mais pobres, por parte da rede de saúde, deveria ampliar a ênfase na qualidade da cadeia completa do processo de cuidado: desde o pré-natal até o primeiro ano de vida das crianças, passando pelos cuidados do pós-parto.

Às dificuldades relatadas para a melhoria das condições de saúde e de educação, acrescenta-se a descontinuidade de programas complementares que incentivem os beneficiários ao cumprimento das condicionalidades do PBF, observada a partir da experiência no acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em Bagre. Ressalta-se que a gestão local pode formular programas complementares, via recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF. Estudos de Licio, Mesquita e Currelero (2011) realçam o papel da gestão local no desenho desses programas, uma vez que ela usufrui de informações privilegiadas sobre as potencialidades locais. Santos e Magalhães (2012) revelam que os municípios e os estados se envolvem pouco na oferta de programas complementares e ficam à espera da oferta do governo federal, talvez por isso alguns beneficiários em Bagre não atribuam à gestão local a responsabilidades pelo PBF.

A experiência no acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em Bagre permitiu também observar a inexistência de articulação e planejamento integrado entre educação, saúde e assistência social, não só para a gestão das condicionalidades do Programa, como também para o desenvolvimento e oferta conjunta de atividades às famílias atendidas. Fica evidenciada, assim, a necessidade de maior comprometimento da gestão local do PBF com os objetivos de longo prazo do programa, reforçando-se a importância do diálogo entre as políticas e de fortalecimento da intersetorialidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. S.; RIBEIRO, R.; NEDER, H. D. Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 38., 2010. Salvador. **Anais** [...] Salvador: ANPEC, 2010.

ÁVILA, M. P. Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família? **Revista Política & Trabalho**, v. 1, n. 38, 2013. Disponível em:

http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/politica_etrabalho/article/view/14384. Acesso em: 7 jun. 2015.

BAGRE. Lei nº 005/2001. 06 de junho de 2001. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas e determina outras providências. Bagre, 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10.836, de 09 jan. de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: MDS, 2004. 122 p.

BRASIL. **Estimativa famílias pobres 2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: www.mds.gov.br/servicos/estatisticas/dados-do-bolsa-familia. Acesso em: 2 ago. 2015.

BRASIL. **Demonstrativo**: Bolsa Família: evolução nos estados. 2014. Disponível em: www.mds.gov.br/ascom/varios_bf/bf_evolucaouf_092004.pdf. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que é Bolsa Família**. 2006. Disponível em: www.mds.gov.br/programas/transferencia-derenda/programa-bolsa-familia/o-que-e. Acesso em: 10 e 30 set. 2013.

CAMARGO, C. F. *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. p. 157-177.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: ARTMED, 2007.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Anuário de Assistência Social do Estado do Pará, 2016**. Belém: FAPESPA, 2016.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Boletim de Assistência Social no Pará**: política, indicadores e reflexões. Belém, n. 1, maio, 2015a.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Índice FAPESPA de Desenvolvimento Municipal**. Belém: FAPESPA, 2015b.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural. **Relatório sobre a Vulnerabilidade Social no Estado do Pará**. Belém: FAPESPA, 2015c.

IBGE 2010. **População residente no município de Bagre**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150110&search=para|bagre|infograficos:-historico>. Acesso em: 7 jun. 2015.

JANNUZZI, P.; PINTO, A. **Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira**: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação do impacto do Bolsa Família II. [S.l.: s.n.], 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set./out. 2011.

OLIVEIRA, A. M. H. C. D. *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (ed.). **Avaliação de políticas e programas do MDS**: resultados. Brasília, DF: MDS, 2007. p. 19-65.

OLIVEIRA, L. F. B. D.; SOARES, S. S. D. **O impacto do programa bolsa família sobre a repetência**: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.814). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1814a.pdf. Acesso em: 17 abr. 2016.

PATRÍCIO, L. O. Fecundidade por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos censos demográficos 2000 e 2010. **Estudo técnico SAGI**, Brasília, DF, n. 6, 2012a.

PEIXOTO, J. As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macrosociológicas. **SOCIUS Working Papers**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2004. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.

PEREIRA, J. M. P. D. Migração: diferenciais por renda e políticas públicas de transferência de Renda. **Informe Gepec**, v. 15, n. 3, 2012. Disponível em: web.a.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope= Acesso em: 7 set. 2014.

PIRES, F. **Do ponto de vista das crianças**: o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino. Brasília, DF: CNPq: MDS, 2011. (Ficha Técnica do Edital CNPq: MDS).

REGO, W. L.; PINZANNI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. Campinas: UNESP, 2013.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO - SAGI. **Relatório Bolsa Família Cadastro Único Bagre Pará**. Disponível em: aplicacoes.mds.gov.br/sagi. Acesso em: 15 nov. 2015.

SILVA, A. P. Q. da. **Política de Transferência de Renda e desenvolvimento local**: o programa Bolsa Família no município de Pedra Grande/RN. Natal, 2008, 138f.

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e pobreza. *In*: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 2. p. 27-52.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Textos para Discussão, 1424).

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (ed.). **Avaliação de políticas e programas do MDS**. Brasília, DF: MDS, 2007. (Resultados. v. 2: Bolsa Família e Assistência Social).

TAPAJÓS, L. A importância da avaliação no contexto do bolsa família. *In*: CASTRO, J.A. MODESTO, L. (org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. 2v. p. 73-88. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6605. Acesso em: 12 maio 2015.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL**, Santiago do Chile, Número especial, p. 127-141, 2010.

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTA ILHA DOS MACACOS DE BREVES-PARÁ

Manuelle Espíndola dos Reis¹

Ponciana Freire de Aguiar²

1 INTRODUÇÃO

O Banco Mundial utiliza a noção de desenvolvimento humano, embora de forma incipiente, ainda na década de 1980, sendo este definido como “el proceso de mejorar las opciones de la población y se le integraron tres características: vida larga y sana, tener conocimiento y tener acceso a bienes, empleo e ingresos que permitan llevar un nivel de vida decente” (ARTEAGA, 2015, p. 48). Em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou o primeiro relatório sobre desenvolvimento humano e, a partir dele, introduziu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é obtido considerando três condições essenciais para a vida humana: uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e acesso a recursos suficientes para uma vida digna (OLIVEIRA, 2002).

Arteaga (2015) destaca que o conceito de desenvolvimento humano é muito importante na luta mundial por considerar as condições de vida das pessoas, visto que antes o desenvolvimento estava ligado apenas à geração de riqueza dos países, em que se utilizava como indicador o Produto Interno Bruto (PIB). O desenvolvimento humano trata, portanto, de “un tipo de desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que también distribuye sus beneficios equitativamente, ejerce un efecto neto positivo sobre el medio ambiente, y promueve procesos de empoderamiento de la población” e dos direitos plenos dos homens, o que é, portanto, excludente e discriminatório.

Na busca por assegurar direitos, como moradia, regularização fundiária, acesso aos serviços de saúde, educação, água e energia elétrica para as populações do Campo, no início de 2007 o INCRA iniciou o processo de criação dos assentamentos agroextrativistas no município de Breves, o que promoveu a regularização fundiária, assim como estabeleceu a política de

¹ Licenciada em Letras e Pedagogia, mestranda em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: manuelleespindola@hotmail.com

² Doutora em Geologia e Geoquímica pela Universidade Federal do Pará (UFPA), mestra em Geologia (2005) pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bacharela em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP/NAEA/UFPA), disciplina: Geoprocessamento como instrumento para a Gestão pública. E-mail: poncianafreire@gmail.com

desenvolvimento dessas áreas (INCRA, 2014). O INCRA também destacou os desafios para a promoção do desenvolvimento nessas áreas, apontando, entre outros, a dificuldade de articulação entre as políticas públicas. Ainda se constitui objetivo maior dessas áreas, de acordo com Silva (2007), alcançar o desenvolvimento humano, conjugando preservação ambiental com utilização sustentável dos recursos naturais renováveis.

Diante de tal cenário, este trabalho traz o seguinte questionamento: Qual a relação entre a efetividade de políticas públicas educacionais e o desenvolvimento humano no Assentamento Agroextrativista Ilha dos Macacos no Município de Breves-PA? Tal questionamento objetiva: a) compreender a relação entre a efetividade de políticas públicas educacionais e o desenvolvimento humano no Assentamento Agroextrativista Ilha dos Macacos no Município de Breves-PA; b) perceber os elementos promotores do desenvolvimento humano na proposta pedagógica das escolas do campo; e (c) refletir sobre a oferta de alimentação nas escolas do PAE Ilha dos Macacos.

Problematizar a relação entre a efetividade de políticas públicas educacionais e o desenvolvimento humano no Assentamento Agroextrativista Ilha dos Macacos no Município de Breves-PA torna-se relevante por se tratar de uma região com IDH de 0,503, considerado baixo, embora seja o maior município do arquipélago marajoara, com estimativa de 92.860 habitantes, em que 46.560 vivem na zona urbana e 46.300 estão no meio rural, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Silva e Silva (2016) destacam que historicamente a economia do município de Breves gira em torno do extrativismo, da pesca artesanal e da agricultura familiar. O declínio da madeira, no entanto, contribuiu para o êxodo rural, agravando os problemas sociais do município, visto que, com o fechamento das madeireiras, que era o local de trabalho de muitos moradores do campo, muitos desses trabalhadores migram para o centro urbano, porém com poucas possibilidades de inserção no mercado de trabalho, dada a baixa escolaridade e a pouca qualificação profissional.

A pesquisa em geral se caracteriza como um estudo de caso que, de acordo com Yin (2010, p. 39), “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica que, para Tozoni-Reis (2009), permeia todas as modalidades, em que se recorre aos autores e obras que discutem o tema estudado. Recorreu-se ainda à pesquisa documental, que tem como característica o fato de que a fonte de dados se constitui como documento que pode ser histórico, institucional, associativo, oficial etc. Neste

caso específico, foram analisados documentos como: Leis, Regulamentos, Planos, Proposta Curricular das Escolas do Campo, Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Nesse sentido, o presente trabalho está organizado, além da introdução, em quatro seções: a primeira apresenta a fundamentação teórica sobre a educação ofertada à população campestre até o surgimento da educação do campo na década de 1980, e ainda um breve apanhado da presença dos assentamentos na Amazônia e Região de Integração do Marajó; a segunda discorre sobre o método e metodologia que conduziu o trabalho; a terceira apresenta os resultados da pesquisa, elencando os elementos promotores do desenvolvimento humano presentes na proposta pedagógica e a oferta da alimentação escolar; na quarta seção apresentam-se as conclusões do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Educação no assentamento agroextrativista Ilha dos Macacos

No Brasil, a oferta da educação às populações do campo caracterizou-se, principalmente, por programas como missões rurais, que contavam com o apoio financeiro dos Estados Unidos da América (EUA); Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR); programa de extensão rural; campanha de educação rural. A maioria desses programas aliava a educação ao processo produtivo, porém essas medidas não impediram o êxodo rural.

Os programas educacionais fracassaram, permanecendo o êxodo rural e as elevadas taxas de analfabetismo. Em 1890, 85% da população era analfabeta. De acordo com Guimarães-Iosifi (2008), uma educação pública gratuita, laica e para todos era defendida pelos “pioneiros da educação”, embebidos pelos ideais de John Dewey, que pregava um ensino de caráter pragmático; este princípio pedagógico vai marcar o início da educação para as massas no Brasil.

Somente na década de 1980, com a redemocratização do país, a educação ganhou novos rumos, principalmente pela participação dos movimentos sociais, com destaque para o Movimento dos Sem Terras (MST). Nesse momento, além de escola para todos, também se questionava a escola posta com uma educação homogênea, não representando mais o anseio de grupos que não se sentiam contemplados pela educação. É nesse contexto que surge a Educação do Campo.

A Educação do Campo é a luta do povo do campo por políticas públicas que garantam o seu direito à educação, e a uma educação que seja do e no campo. No: o povo tem direito de ser educado no lugar onde vive;

do: o povo tem direito a uma educação pensada desde o seu lugar com a sua participação, vinculada à sua cultura e as suas necessidades humanas e sociais (CALDART, 2007, p. 27).

A educação da população do campo esteve, na maioria das vezes, vinculada às lutas dessa população, primeiro pela garantia desse direito e depois pelo direito a uma educação vinculada ao seu modo de vida, à sua cultura, considerando seus saberes na formulação de políticas públicas e com sua imprescindível participação para, desse modo, alcançar sucesso na educação da população que vive no campo.

Arroyo e Fernandes (1999) enfatizam que questões relacionadas à educação oferecida à população rural vêm sendo problematizadas e amplamente debatidas por famílias, trabalhadores rurais, sindicatos, entre outros. Esses debates pressionam os governos federal, estadual e municipal a alocarem em suas pautas políticas educacionais que atendam a suas especificidades.

Segundo esses autores, as políticas educacionais não podem ficar à margem da compreensão de outras políticas, principalmente as destinadas ao desenvolvimento, pois o processo educativo envolve vários elementos e visa, acima de tudo, possibilitar a intervenção dos envolvidos no processo educacional na realidade, a partir da compreensão dos conflitos que a envolvem.

A compreensão do desenvolvimento na perspectiva do desenvolvimento humano é fundamental. Segundo Roldán e Henao (2017), até a década de 1970 o desenvolvimento estava atrelado à acumulação de riquezas, porém, com os problemas ambientais, houve a necessidade de se pensar em formas alternativas de desenvolvimento. Nesse contexto, o termo passa a apresentar outras configurações e conceituações diferentes, entre as quais o de desenvolvimento sustentável.

O economista indiano Amartya Sen é quem vai propor o desenvolvimento humano como uma forma alternativa para o desenvolvimento, como um processo de expansão das reais liberdades desfrutadas pelos sujeitos. “The perspective of human development in recent years, in order to strengthen its relationship with the paradigm of sustainability and their actual implementation in the territory” (ROLDÁN; HENAO, 2017, p. 110).

Roldan e Henao (2017) entendem o crescimento econômico como fundamental para o desenvolvimento humano, porém reconhecem que na maioria das vezes o primeiro não reverbera na vida dos sujeitos.

No que tange aos assentamentos, a Amazônia é a região onde estes ocorreram com maior intensidade. Brasil (2005) aponta que a região Norte do

país conta com 49,3% da área desapropriada e que 32,7 das famílias assentadas estão na referida região.

Segundo Bursztyn e Tourneau (2010), a presença dos assentamentos na região gera diversos debates sobre a contribuição destes para o aumento do desmatamento na Amazônia. Cerca de 43% dos projetos de assentamentos apresentam uma taxa de desmatamento superior ao permitido pelo código florestal (75%). Parte desse desmatamento está relacionada ao tamanho dos lotes, que são insuficientes para a agricultura familiar, seguido da utilização de áreas para pastagem e ainda do avanço de muitos proprietários sobre a floresta.

Para Mello (2006), os projetos de assentamentos reproduzem a antiga prática de colonização, sobretudo porque ocupam terras pouco estruturadas, e, embora o governo classifique os assentamentos como uma política sobretudo social, eles também têm como pano de fundo diminuir as pressões de movimentos sociais, como o MST, que lutam pela efetivação da reforma agrária. Ainda de acordo com a autora, o relatório apresentado pelo INCRA aponta que a política de assentamento gera redução no custo por famílias assentadas, redução nos valores de indenização (pagos na desapropriação de terras) e redução nos recursos aplicados em infraestrutura.

Na Região de Integração do Marajó, como parte da Amazônia, a presença dos assentamentos se deu a partir de 2007, predominando a modalidade agroextrativista. A criação de assentamentos vai ao encontro de uma demanda histórica na região: a regularização fundiária. No entanto, a presença dos Projetos de Assentamentos Extrativistas na Região produz impactos ambientais, sociais e econômicos que ainda precisam ser estudados, considerando que a presença dessa modalidade é relativamente nova na região.

A criação de áreas de assentamento muda a organização desses espaços, inclusive a divisão da área rural em distritos, visto que os assentamentos estão organizados de forma diferente, de modo que muitas ilhas territorialmente perpassam por diferentes distritos. Assim, a dinâmica territorial foi modificada, sendo necessário pensar as políticas (principalmente as educacionais) a partir das áreas de assentamento e não mais por distritos, como acontecia.

Para Corrêa e Pinheiro (2010), os Projetos de Assentamentos Extrativistas surgem como possibilidade de superação do padrão de pobreza há muito vivenciado pela população ribeirinha. É assim que, na tentativa de promover o desenvolvimento humano da região de integração do Marajó, o INCRA cria os assentamentos agroextrativistas.

3 MÉTODO

O Município de Breves, um dos dezesseis municípios que compõem a Região de Integração do Marajó, é caracterizado, principalmente, pelo contraste de suas riquezas naturais e pelo baixo índice de desenvolvimento humano. Tem uma população estimada em 99.896 habitantes, de acordo com o IBGE.

A pesquisa foi desenvolvida no Assentamento Agroextrativista Ilha dos Macacos. O referido assentamento, criado em 2007, possui uma área de 129.491,202ha, com 1.521 famílias assentadas, sendo que a comunidade pesquisada, Santa Izabel, localizada no Rio Jupatitupa, fica a aproximadamente quatro horas da sede do município, tendo como único meio de acesso o transporte fluvial.

No que se refere ao percurso metodológico, optou-se pelo método indutivo, pois acredita-se que, no caso particular do assentamento Ilha dos Macacos, pode fornecer informações importantes que poderão nortear resultados mais amplos sobre o estudo, visto que a indução, conforme Marconi e Lakatos (2010), parte de dados particulares para depois inserir-se em uma provável verdade universal.

Quanto aos métodos de procedimentos, optou-se pelo monográfico ou estudo de caso que, de acordo com Yin (2010, p. 39), “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”.

Segundo Yin (2010), o estudo de caso é um método a ser utilizado quando se deseja entender um fenômeno da vida real em profundidade. “O estudo de caso compreende um método abrangente, cobrindo a lógica do projeto, as técnicas de coleta de dados e as abordagens específicas à análise de dados” (YIN, 2010, p. 40).

No presente trabalho, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, dissertações e artigos científicos. Para Tozoni-Reis (2009, p. 35), “a pesquisa bibliográfica tem como principal característica o fato do campo onde será feita a coleta de dados é a própria bibliografia sobre o tema ou objeto que se pretende investigar”. Tozoni-Reis (2009) enfatiza que “todas as modalidades de pesquisa carecem de uma revisão bibliográfica em que se recorre aos autores e obras que discutem o tema estudado”.

Também se recorreu à pesquisa documental, pois “a pesquisa documental tem como principal característica o fato de que a fonte dos dados, o campo onde se procederá a coleta de dados é um documento (histórico, institucional, associativo, oficial etc.) (TOZONI-REIS, 2009, p. 42). Nesse sentido, serão analisados os seguintes documentos: Leis, Regulamentos,

Planos, Proposta Curricular das Escolas do Campo, Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Quanto à pesquisa de campo, optou-se pela entrevista semiestruturada, que “parte de um roteiro preestabelecido, mas na sua aplicação o entrevistador pode acrescentar novas perguntas, conforme o teor da narrativa do entrevistado” (OLVEIRA; FONSECA; SANTOS, 2010, p. 46). Fez-se ainda a opção pela observação participante. Marconi e Lakatos (2003) definem a observação participante como a técnica pela qual se chega ao conhecimento de um grupo pelo seu próprio interior.

As entrevistas ocorreram de setembro a novembro de 2015, envolvendo um (a) secretário(a) de educação, identificado como gestor 1, um diretor(a) de ensino nominado entrevistado 1, dois professores(as), identificado(a)s como entrevistados 2, e dois assentados(as) nominado(a)s como entrevistados 3.

Após a coleta dos dados, estes passaram por seleção e codificação, análise e interpretação. Como afirma Gil (2008), o procedimento analítico no estudo de caso é principalmente de natureza qualitativa. A análise qualitativa, segundo Minayo (2009), se caracteriza por procurar responder questões muito particulares, com nível da realidade que não pode ser quantificado.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 A proposta pedagógica das escolas do campo e sua efetivação no PAE Ilha dos Macacos

No município de Breves, a modalidade de assentamento agroextrativista foi implantada em 2007. Segundo Corrêa e Pinheiro (2014), além da regularização fundiária, os assentamentos trazem em seu bojo a expectativa de contribuir para a superação do baixo índice de desenvolvimento humano da Região de Integração do Marajó, ao desenvolver políticas como incentivo à produção, por meio de linhas de créditos como o PRONAF; acompanhamento técnico pela Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); construção de casas por meio do Programa Nacional de Habitação (PNH); educação, por meio do Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (PRONERA); e apoio em forma de recurso destinado à aquisição de alimentos, eletrodomésticos e eletrônicos.

De acordo com o INEP (2016), o município de Breves tem um total de 34.503 alunos, assim distribuídos: 16.409 matriculados no meio urbano e 17.739 distribuídos nas 259 escolas do campo. O PME (2015) destaca que a

distorção idade/série no ensino fundamental corresponde a 58,4 no meio rural e 39,9 no meio urbano. O IDEB também aponta para a pouca qualidade da educação no município, considerando que este atingiu a média de 3.3 anos iniciais do ensino fundamental, sendo que a média projetada era 4.2; nos anos finais do ensino fundamental, a média obtida pelo município foi de 3.1, quando a projetada era 4.4.

Para atender as 1.521 famílias assentadas e os mais de 1.933 alunos, a área do PAE Ilha dos Macacos dispõe de 46 escolas, sendo que a maioria não oferece um ambiente adequado ao processo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, Arroyo e Fernandes (1999) destacam que muito dessa realidade deve-se a discursos como os fatores geográficos ou isolamento das escolas do Campo, utilizados para justificar o abandono dos espaços escolares localizados nos Campos do País.

O Plano Municipal de Educação do Município de Breves, entre suas 20 metas e inúmeras estratégias, demanda a construção de propostas pedagógicas específicas para as escolas do campo, de modo que o município deverá:

desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência (PME, 2015, p. 153).

A proposta pedagógica trabalhada nas escolas do PAE Ilha dos Macacos está organizada em eixos como diversidade, educação ambiental e sustentabilidade, relação escola comunidade e direitos humanos. Cada eixo traz os fundamentos teóricos referentes às temáticas, buscando conceituá-las, de modo que

a Proposta Curricular do Ensino Fundamental das Escolas do Campo não tem o objetivo de compensar o descaso com que esses sujeitos vêm sendo tratados, mas sim de dar subsídios para que o/a educador/a possa desempenhar sua atividade de forma mais condizente com a realidade (PROPOSTA CURRICULAR DAS ESCOLAS DO CAMPO, 2012, p. 8).

A proposta curricular por meio de sua organização em eixos aborda questões relevantes para a comunidade camponesa, podendo contribuir para o desenvolvimento humano, visto que “o objetivo central do desenvolvimento é melhorar a qualidade de vida das pessoas” (OLIVEIRA, 2002, p. 3). Isso significa ampliar as capacidades, as oportunidades e as escolhas das pessoas.

En el desarrollo humano podremos encontrar al desarrollo económico, pero no a la inversa. La generación de conocimientos y habilidades para desempeñarse en la economía nacional y mundial es importante y necesaria para generar riquezas, pero existen otras capacidades, destrezas y conocimientos que nos realizan como seres humanos, que van mucho más allá del ámbito económico, esas son las capacidades humanas que hacen posible que cada persona pueda elegir un tipo de vida valioso para sí, son las capacidades que llegan a concretar la posibilidad de elección de las personas (ARTEAGA, 2015,p. 51).

Arteaga (2015) destaca que a educação formal dos países em desenvolvimento volta seu olhar para o mundo globalizado, definido pela autora como o grande mercado mundial, em que as políticas públicas são orientadas a partir de interesses econômicos em que “se promueve la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas (saber hacer) que permitan abrirse campo en los mercados para incrementar la producción y en consecuencia, elevar los niveles del Producto Interno Bruto de los países” (ARTEAGA, 2015, p. 51).

Jesus (2013) enfatiza que é necessária uma reflexão sobre as políticas públicas, pois são muitas as estratégias que o Estado cria para legitimar um único conhecimento como capaz de conduzir ao desenvolvimento, porém, ao legitimar um único saber, se deslegitima os demais saberes produzidos pelas comunidades indígenas, quilombolas e camponesas que vivem do extrativismo, da pesca, da agricultura familiar etc.

A proposta pedagógica efetivada nas escolas do PAE Ilha dos Macacos apresenta, por meio dos eixos como diversidade, educação ambiental e sustentabilidade, relação escola comunidade e direitos humanos, elementos promotores do desenvolvimento humano, porém os assentados e professores precisam se apropriar da proposta, pois Fernandes e Molina (2004) acrescentam que pensar em um projeto de desenvolvimento para o campo é, antes de tudo, pensar um projeto de educação que o envolva.

4.2 Oferta de alimentação escolar no PAE Ilha dos Macacos

No que se refere à oferta de alimentação escolar, Brasil (2014) destaca que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado um dos mais antigos do governo federal e mais abrangente do mundo no que se refere ao atendimento aos discentes e garantia de alimentação adequada e saudável.

Aprovada em 2009, a Lei nº 11.947, art. 2º inciso I, define o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e hábitos alimentares

saudáveis, contribuem para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

A Lei nº 11.947 apresentou grandes avanços, pois ela determina que no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação (FNDE) para o PNAE deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios oriundos diretamente da agricultura Familiar. A Lei nº 11.947 ainda determina que o processo para a compra desses gêneros pode ocorrer por meio de chamada pública, dispensando-se, assim, o procedimento licitatório.

A simplificação do processo de compra visa beneficiar o produtor familiar rural e/ou sua organização, priorizando os assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais quilombolas e indígenas. Sen (2000, p. 58-59) percebe que “as disposições sociais podem ter importância decisiva para assegurar e expandir a liberdade do indivíduo”. No entanto, a garantia das liberdades individuais e coletivas estão se distanciando, pois

Se está invirtiendo en una educación que pone sus fines en la generación de personas con potencial para producir e insertarse en el mercado globalizado; pero poco se está haciendo para expandir las capacidades humanas de la población, lo que implicaría una visión integral, multisectorial, y multidisciplinaria en la que se requeriría hacer grandes inversiones en el sector educativo (acrecentar el capital humano) pero también invertir en el bienestar social en su más amplio sentido: salud, respeto a las libertades individuales y a los derechos personales y colectivos – como el derecho a vivir en un medio ambiente sano –, promoción del respeto y mantenimiento de las identidades culturales, combate a los desequilibrios territoriales y disminución de todo tipo de desigualdad, implantando una férrea lucha contra la pobreza y contra la inequidad (ARTEAGA, 2015, p. 52).

Brasil (2015) destaca que o objetivo do PNAT é contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial da aprendizagem, para o rendimento escolar e para a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar, nutricional e da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola.

O valor nutricional da alimentação escolar é questionado por Amaral (2012) ao apresentar os itens ofertados no cardápio das escolas do campo do município de Breves: sucos, biscoitos, carne enlatada, bolachas, achocolatado, etc. Ou seja, produtos industrializados.

Segundo Grisa e Porto (2015), com a institucionalização do programa de alimentação escolar na década de 1970, a aquisição dos gêneros

alimentícios era, em grande medida, centralizada no governo federal, que atendia, até a década de 1990, principalmente aos interesses da indústria.

No município de Breves, essa realidade ainda não é vivenciada pelos alunos das escolas do campo já que “a merenda não é regionalizada. Embora esteja definido na Lei nº 11.947 que 30% dos recursos devem ser aplicados na aquisição de alimentos regionalizados, o município ainda não consegue cumprir totalmente com a legislação” (ENTREVISTADO 3). Entre as dificuldades para o cumprimento da legislação, o entrevistado 2 destaca a dificuldade de organização dos agricultores, que em sua maioria fazem parte de alguma associação inadimplente.

No Assentamento Agroextrativista Ilha dos Macacos, os assentados participam da Associação do Rio Jupatituba (ASTARJU) que, embora exista, os associados ainda não conseguem se organizar para fornecer alimentação escolar para as unidades de ensino localizadas no PAE Ilha dos Macacos. Este elemento é destacado também pelo Entrevistado 1, que acrescenta a dificuldade dos agricultores locais em atender a quantidade necessária, sendo que alguns produtos, como açaí e polpa de fruta, foram inseridos em algumas escolas do meio rural, mas não se estendeu às escolas inseridas no PAE Ilha dos Macacos.

De acordo com o INEP (2015), o município de Breves investiu em gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, no ano de 2014, R\$ 55.066,93, correspondentes a 2,29% do repasse realizado pelo FNDE, que foi de R\$ 2.406.552,00, estando muito distante de atingir o mínimo de 30% exigido na Lei nº 11.947. Contudo, o valor repassado pelo FNDE é considerado insuficiente pelos entrevistados, que atribuem a irregularidade na oferta da alimentação escolar a esse fator. Assim:

A alimentação escolar é ofertada, mas também o recurso federal que vem destinado para a aquisição dessa alimentação é insuficiente para atender a contento nossos alunos, por que nós temos que garantir os dias letivos com alimentação escolar, mas devido à limitação financeira, existem momentos, existem meses que isso não é possível, então o governo municipal precisa estar fazendo a complementação do recurso para que a gente consiga atender com regularidade nossos alunos no que diz respeito à oferta da alimentação escolar; ainda existem muitas dificuldades nesse atendimento (ENTREVISTADO 2).

O repasse ao qual se refere o entrevistado 2, que seria responsabilidade do poder público municipal e que corresponde, de acordo com o gestor 1, a 25%, é irregular, dificultando a oferta, mesmo dos produtos industrializados. Ainda para o entrevistado 2, embora a oferta apresente certa

regularidade, a alimentação escolar não é suficiente para atender os dias letivos estabelecidos no calendário escolar.

Santana, Carvalho e Gomes (2012) relatam que a ausência de serviços básicos, como abastecimento de água e fornecimento de energia, dificulta a realização de algumas atividades produtivas. No caso do PAE Ilha dos Macacos, onde o maior número de assentados ainda não dispõe dessas políticas, cria-se uma situação que impede que a alimentação escolar seja fornecida pelos assentados que, em tese, e por serem beneficiários da reforma agrária, teriam prioridade no fornecimento desses produtos, gerando renda para os assentados e melhorando a alimentação ofertada nas escolas. Assim, seria possível melhorar a qualidade da educação, vista como elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento humano de qualquer país comprometido verdadeiramente com a ampliação das liberdades sociais e políticas.

CONCLUSÃO

A educação como uma das dimensões que compõe o Índice de Desenvolvimento Humano é fundamental na superação do baixo IDH com qual convive a Região de Integração do Marajó. É possível perceber a pouca qualidade da educação no município de Breves por meio de sua média no IDEB. Porém, são necessárias e urgentes políticas públicas que melhorem a qualidade da educação do município e, por extensão e muito particularmente, a educação ofertada às comunidades rurais que vivem nas 22 áreas de assentamento.

A proposta pedagógica das escolas do campo é a mesma efetivada no PAE Ilha dos Macacos. Embora apresente eixos relevantes, precisa envolver a comunidade e os professores (estes dizem ter dificuldade em sua execução), para que possa se constituir, de fato, como elemento promotor do desenvolvimento humano.

Os eixos apresentados na proposta pedagógica certamente podem contribuir para o desenvolvimento humano das famílias assentadas, entretanto não fazem menção ao baixo índice de desenvolvimento humano da região de integração do Marajó tampouco apontam quais componentes curriculares poderiam contribuir para melhorar tal índice. Cabe destacar que entre os elementos que envolvem o desenvolvimento humano está o direito a uma vida digna. Embora se reconheça que a educação não seja diretamente responsável por esse fator, que o próprio acesso à escola já representa a possibilidade de dignidade e efetividade de um direito individual e coletivo.

Assim, é possível perceber que a proposta pedagógica das escolas do campo apresenta elementos promotores do desenvolvimento humano, pois os eixos diversidade, educação ambiental e sustentabilidade, relação escola comunidade e direitos humanos se constituem discussões necessárias e que estão intimamente ligadas à garantia das liberdades individuais e coletivas, preceitos do desenvolvimento humano.

Quanto à oferta de alimentação escolar, o presente trabalho conclui que esta é irregular e insuficiente para atender os 200 dias letivos previstos em lei, sendo necessária a complementação do governo municipal, que se dá de forma esporádica. No tocante à alimentação regionalizada, regulamentada pela Lei nº 11.947, o PAE Ilha dos Macacos não é contemplado por conta da dificuldade dos assentados em atender a quantidade exigida a ser entregue às escolas da referida área. As dificuldades em atender o disposto na Lei nº 11.947 está relacionada à pouca formação política, visto que as associações, em sua maioria, encontram-se inadimplentes.

A proposta analisada é a primeira que o município tem especificamente para o campo, pois antes o que acontecia era extensão do currículo urbano às escolas do Campo. Ainda se tem como entrave o fato de esse assentamento ainda estar em processo de implantação das políticas destinadas às áreas de assentamento. A falta de energia elétrica, saneamento básico, acompanhamento técnico, todos esses fatores interferem na produção e, conseqüentemente, na geração de renda e nas condições de vida das pessoas.

A alimentação escolar é de suma importância para a permanência dos alunos na escola, pois ela representa, para os alunos das classes populares, a única refeição. Embora se reconheça que a alimentação escolar não tenha a finalidade de substituir as refeições, não podemos deixar de considerar a alimentação escolar para a permanência dos alunos na escola, garantindo o acesso ao conhecimento produzido historicamente e, por conseguinte, contribuindo para o desenvolvimento humano dos assentados do PAE Ilha dos Macacos.

Destarte, a educação é fundamental para a promoção do desenvolvimento humano, porém ela precisa ser ofertada com todos os elementos que a compõem, como formação de professores, material didático, alimentação e transporte escolar de qualidade, currículo (proposta pedagógica) conectado com os anseios dos assentados, entre outros. Nesse sentido, a educação ofertada no PAE Ilha dos Macacos é ineficiente, logo pouco contribui para o desenvolvimento humano dos assentados, pois uma educação

promotora do desenvolvimento humano supõe um compromisso para a superação das desigualdades sociais, econômicas e políticas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Sônia Maria Pereira do. **Memórias, cotidianos e escritas às margens dos Marajós**: navegando entre o saber e o poder. 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Linguagens e Cultura) – Universidade da Amazônia, Belém, 2012.

ARROYO, M.; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Educação básica e o movimento social do campo**. Brasília, DF: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 1999.

ARTEAGA, Dora Natalia. **El desarrollo humano y la generación de capacidades**. 2015. Disponível em: <http://redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/2039/1/4.%20EI%20desarrollo%20humano%20y%20la%20generacion%20de%20capacidades.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cartilha Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BREVES. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório do I Seminário de Avaliação Institucional**. Breves: SEMED, 2015.

CAETANO, Viviane Nunes da Silva; SILVA, Alexandre Nunes da. Desenvolvimento e educação no Marajó: um estudo de caso no Município de Breves (Marajó/Pará/Brasil). **Revista GeoAmazônia**, Belém, v. 4, n. 7, p. 120-137, jan./jun. 2016.

CALDART, Roseli Salete. Educação do campo: notas para uma análise de percurso. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 35-64, mar./jun. 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano; MOLINA, Monica Castagna. Campo da educação do campo. *In*: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sônia Meire Santos Azevedo de. **Contribuições para a construção de um projeto de Educação do Campo**. Brasília, DF: Articulação Nacional “Por Uma Educação do Campo”, 2004. p. 33-53. (Coleção Por Uma Educação do Campo, n. 5).

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

GRISA, Cátia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, Cátia; SHCNEIDER, Sérgio

(org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 155-180. (Série Estudos Rurais).

GUIMARAES-IOSIF, Renilce. **Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada**. Brasília, DF: Líber livro, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2016.

JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de. **Política pública de educação do campo e os desafios no estado de Sergipe**. 2013. Disponível em: <http://www>. Acesso em: 15 fev. 2015.

LEI nº 2.388/2015. Plano Municipal de Educação (PME). Breves/PA. Disponível em: <https://www.scribd.com>. Acesso em: 23 mar. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre conceito de desenvolvimento humano. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

ROLDÁN, Julián Santiago Vásquez; HENAO, Robert Ng. Sustainable development and human development. Evolution or transition in the scientific conception of sustainability? **Producción + Limpia-**, v. 12, n. 2, p. 103-117, jul./dez. 2017. Disponível em: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909. Acesso em: 03 jan. 2019.

SANTANA, J. U. R.; CARVALHO, I. C. A.; GOMES, L. J. Em busca da sustentabilidade: Mensuração e avaliação da dimensão social em assentamento agroextrativista no Estado de Sergipe. **Rev. Scientia Plena**, Aracaju, v. 8, n. 8, 2012. Disponível em: <http://www.scientiaplenu.org.br>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. *In*: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd (coord.). **Assentamentos**

em debate. Brasília: NEAD; Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. p. 58-73.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Dononelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Dononelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a Política Agrária e a Política Ambiental. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. XIII, n. 1. p. 111-130, jan./jun. 2010.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

VIOLÊNCIA ESCOLAR E APRENDIZAGEM NO MUNICÍPIO DE BREVES-PARÁ

Larissa Raniely da Cunha Figueiredo¹
Simaia do Socorro Sales das Mercês²

1 INTRODUÇÃO

A violência vem se tornando cada vez mais presente no cotidiano dos países da América Latina e seus altos índices e variadas formas têm provocado aumento da sensação de insegurança na sociedade. No Brasil, os números têm se tornado alarmantes e os dados indicam que, embora a sensação de insegurança seja geral, as estatísticas apontam que homens, negros, jovens e adolescentes são as principais vítimas (WAISELFISZ, 2011).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a violência pode ser classificada em três grandes categorias: violência autoinfligida, violência interpessoal e violência coletiva, facilmente identificada em países subdesenvolvidos. Atualmente, as formas mais perceptíveis são a violência econômica e a social, as quais se encontram inseridas no conceito de violência coletiva (DAHLBERG; KRUG, 2007).

A violência tem contribuído para o aumento dos problemas em diversas áreas e causa impactos socioeconômicos diretos e indiretos. A cada ano, mais de um milhão de pessoas perdem a vida e muitas mais sofrem ferimentos não fatais. Em geral, estima-se que a violência seja uma das principais causas de morte de pessoas entre 15 e 44 anos em todo o mundo (DAHLBERG; KRUG, 2007). Os impactos no que se refere aos aspectos psicológicos dos indivíduos são de difícil mensuração. Estudo sobre a proporção e o impacto econômico da violência, em seus diversos tipos, em seis países latino-americanos, examinou as despesas dela resultantes, incluindo serviços de saúde, cumprimento da lei e serviços judiciais, bem como perdas intangíveis e perdas por transferência de bens e concluiu que, somente em relação às despesas com tratamentos de saúde causados pela violência, em 1997, o custo foi de 1,9% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil; 5% na Colômbia; 4,3% em El Salvador; 1,3% no México; 1,5% no Peru; e 0,3% na Venezuela (DAHLBERG; KRUG, 2007). Tal situação demanda a implementação, urgentemente, de uma agenda para enfrentamento do problema.

¹ Mestra em Gestão Pública. E-mail: larirany@yahoo.com.br

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo, arquiteta e urbanista, e professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: simrcs@yahoo.com.br

No Brasil, a questão da violência tem sido incorporada frequentemente aos discursos políticos, mas, ainda assim, não se percebe que esteja entre as prioridades nas políticas públicas. É possível notar, por meio da precariedade da consolidação de dados sobre a violência, que não há uma padronização, uma categorização desses dados entre estado e município, tornando-os inconsistentes ao se deixar de considerar, por exemplo, alguns tipos de violência, como a escolar. A consolidação desses dados é dificultada, inclusive, pela compreensão de conceitos e tipos de violência por parte dos próprios órgãos públicos, ocasionando lacunas no conhecimento sobre o fenômeno, as quais interferem diretamente na criação de políticas que combatam a violência nas suas diversas formas.

Estudos e pesquisas produzidos por instituições como universidades e organizações não governamentais (ONG) têm colaborado para que formuladores de políticas percebam questões mais específicas acerca da violência, reafirmando a necessidade de alinhar e construir dados que possam ir além de casos que geram ocorrências policiais, inclusive por existir um número significativo de sub-registros de ocorrências que dificultam a percepção concreta dos tipos de violências e dos espaços em que ela ocorre (WAISELFISZ, 2014).

As décadas de 1980 e 1990 constituíram-se um marco nas discussões sobre o tema. Uma das principais características desse período foi certa abertura interdisciplinar/intersetorial das abordagens relacionadas à violência e à segurança, as quais, gradualmente, deixam de ser específicas à área da segurança pública e da justiça criminal, para serem compreendidas como problemas sociais, em um sentido amplo, com reflexos no campo da saúde, da educação, da cultura, do desenvolvimento e da justiça social (PERES; CARVALHO; LOPES, 2015). Essa abertura permitiu que certos problemas ocorridos no interior da escola, e até então desconhecidos e silenciados, ganhassem visibilidade. Foi possível perceber uma mudança na natureza da violência escolar, que era predominantemente contra a escola (prédio) na década de 1980, passando a ocorrer também na forma interpessoal. Houve também um aprofundamento na discussão no campo intelectual, que demonstrou que a realidade social apresentava um aumento na violência urbana (SPOSITO, 2001).

Embora se tenha avançado nas discussões sobre violência, é necessário ressaltar que pesquisas sobre essa temática possuem certas limitações, como o próprio o conceito e as fontes de dados, pois associar dados de várias fontes é um dos problemas mais complexos observados, uma vez que dados sobre violência geralmente vêm de uma variedade de organizações que agem independentemente umas das outras (DAHLBERG; KRUG, 2007).

A recorrência da violência no cotidiano escolar supõe um cenário complexo para o ensino, perpassando pelo planejamento pedagógico, administrativo e comunitário. Constitui-se ainda a violência uma questão de violação de direitos que atinge grande parte da população de adolescentes nas escolas, de forma direta ou indireta, e traz consequências ao desenvolvimento da aprendizagem. Sabe-se que a violência não é o único requisito para o baixo desempenho de uma escola ou de um aluno. Sua incidência, porém, agrava esse desempenho (DEBARBIEUX; BLAYA, 2002).

Pode-se associar violência escolar à degradação do ambiente escolar, à dificuldade de gestão, à violência externa (mais especificamente a do entorno da escola), às relações internas de cada instituição etc. Isso requer um aprofundamento em cada realidade, o que dificulta qualquer generalização ou conclusão (ABRAMOVAY, 2002b).

Nesse contexto insere-se a pesquisa sobre violência em escolas que ofertam o ensino fundamental no município de Breves, no estado do Pará. O estudo se justificou pela inexistência de informações acerca do fenômeno no município e teve como objetivo geral demonstrar sua existência, investigar suas causas e consequências, inclusive os prejuízos à aprendizagem, e identificar as ações empreendidas pelas escolas para minimizar o problema, buscando-se, assim, contribuir para a implementação de políticas locais que tratem a questão. Neste artigo, apresentam-se os resultados da pesquisa, exceto aqueles relativos às ações para enfrentamento do problema.

Até 2011, Breves teve desempenho crescente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e algumas escolas ultrapassaram a meta estipulada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). No entanto, em 2013, o nível fundamental de ensino teve redução no indicador, resultado também ocorrido na região Norte e no Pará. Naquele ano, o município alcançou nota 2.9 nos anos iniciais e 3.5 nos anos finais do ensino fundamental. Esse é o nível de ensino que concentra as maiores taxas de reprovação em Breves, acima da última média do Brasil, que foi de 10,3%. Os indicadores municipais também são piores do que os registrados no Pará, onde, conjuntamente para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, a taxa de reprovação é de 12,1% e a de abandono é de 6,1% (INEP, 2013), enquanto para o município, nos anos iniciais, a taxa de reprovação é de 16,3% e a de abandono, 4,5%, e nos anos finais, a taxa de reprovação é de 17,7% e a de abandono é de 5,8% (BREVES, 2015). Além disso, os anos finais do ensino fundamental têm maior taxa de distorção idade/série, que é de 64%.

Considerando a situação nos anos finais do ensino fundamental, este estudo analisou as escolas que ofertam esses anos. Dessas, apenas cinco tiveram apresentados seus resultados do IDEB 2013, ano de referência dos últimos índices que haviam sido divulgados na ocasião de elaboração da pesquisa. As notas de três delas foram muito próximas e afastando-se dos resultados desse grupo encontravam-se as escolas Santo Agostinho e Estevão Gomes. De 2005-2013, o Colégio Santo Agostinho se destacou, com IDEB sempre superior aos das demais. No mesmo período, a Escola Estevão Gomes integrou o grupo com mais baixos IDEB, mas, em 2013, assumiu a pior posição. Assim sendo, essas duas escolas foram selecionadas para a pesquisa. Além dos IDEB, tais escolas têm outras características distintas, geradas certamente por acúmulo de fatores, tanto no ambiente escolar, quanto fora dele.

A pesquisa caracterizou-se como exploratória e descritiva, replicando-se parcialmente a metodologia adotada no estudo “Violência nas escolas”, de Miriam Abramovay, publicado em 2002 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Reproduziu-se a abordagem extensiva, que utiliza o método quantitativo, em *survey* com utilização de questionários semiabertos aplicados à amostra representativa da população pesquisada, escolhida aleatória e sistematicamente, e a abordagem compreensiva, baseada em entrevistas abertas aplicadas a grupos focais. A escolha da população da pesquisa recaiu sobre os agentes que lidam diretamente com o processo da aprendizagem (alunos, professores, coordenadores e gestores).

O estudo confirmou o crescimento da violência nas escolas, embora poucos se declarem vítimas; identificou os tipos mais frequentes e as circunstâncias em que ocorre, bem como suas consequências, inclusive em termos de reações, sentimentos e anseios dos alunos, do corpo técnico e dos gestores. Alguns indicativos de fatores geradores da violência foram encontrados, mas, dada a complexidade do fenômeno, a pesquisa não permite apontar as causas da violência nas escolas. Os impactos da violência na aprendizagem não são percebidos pela maioria dos sujeitos participantes da pesquisa. Esse resultado inesperado é inconsistente com a percepção sobre condições que contribuiriam para propiciar bom desempenho escolar, assim como com relatos acerca dos sentimentos gerados pela violência. A escola em que menos é percebida a violência é a que tem IDEB mais baixo. Certamente, a diferença entre os IDEB das escolas não pode ser atribuída somente à violência, mas, de toda forma, a interpretação daquele resultado deve considerar que os alunos da escola com menor rendimento escolar estão inseridos em uma realidade em que as condições socioeconômicas talvez contribuam, por um lado, para o baixo resultado na aprendizagem, e, por outro, para a não percepção de experiências vividas na escola como violência.

2 VIOLÊNCIA E APRENDIZAGEM

A violência pode ser entendida como uma ação diretamente associada a uma pessoa ou a um grupo, a qual interfere na integridade física, moral ou cultural de outra pessoa ou de outro grupo. Esses mesmos efeitos, porém, podem ser provocados por acontecimentos e/ou mudanças radicais que, ocorridos na sociedade, atinjam de forma negativa os indivíduos ou a coletividade relativamente aos laços de pertencimento, aos meios e às condições de vida (BONETI; PRIOTTO, 2009).

Dahlberg e Krug (2007) anotam que a OMS define a violência como o uso de força física ou de poder, sob a forma de ameaça ou na prática, contra si próprio, contra outra pessoa ou, ainda, contra um grupo ou uma comunidade, resultando o uso dessa força em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação. As autoras também informam que a OMS estabelece, por meio da resolução WHA 49.25, de 1996, uma tipologia da violência, que assim se apresenta: (1) violência autoinfligida, que ocorre do indivíduo para si mesmo, como os suicídios; (2) violência interpessoal, que ocorre com vizinhos, famílias, crianças, idosos e mulheres; e (3) violência coletiva, que se subdivide em violência social (representada principalmente por atos terroristas), violência política (guerras, por exemplo); e violência econômica (quando grupos visando ao lucro planejam ataques contra a economia ou mesmo impedem por suas ações que serviços básicos cheguem à população).

A discussão de natureza teórica acerca das definições e da origem da violência é importante porque influencia as escolhas relativas às medidas a serem tomadas para sua prevenção e combate (DEBARBIEUX; BLAYA, 2002). Além disso, alargar o entendimento da violência demonstra a mudança de olhar sobre acontecimentos antes reconhecidos como práticas costumeiras, principalmente no tocante às relações sociais. Entretanto,

Ainda que existam dificuldades para definir o que se nomeia como violência, alguns elementos consensuais sobre o tema podem ser delimitados: noção de coerção ou força; dano que se produz em indivíduo ou grupo de indivíduos pertencentes à determinada classe ou categoria social, gênero ou etnia. Concorde-se, neste trabalho, com o conceito de que “há violência quando, em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais” (WAISELFSZ, 2004, p. 16).

Desde a década de 1980, passou-se a identificar no mundo casos recorrentes de violência interpessoal na escola. Ainda que de forma silenciada e velada, vem deixando marcas e prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem,

principalmente nas vítimas, alterando as relações nesses espaços e interferindo nos processos que aí ocorrem.

Para Boneti e Priotto (2009), a violência na escola diz respeito a todos os atos de violência praticados pela comunidade escolar, tais como: comportamentos agressivos ou antissociais (inclusive os conflitos interpessoais), danos ao patrimônio e atos criminosos, dentre outros. Priotto (2008 *apud* BONETI; PRIOTTO, 2009) pontua que a violência escolar comporta os seguintes tipos mais recorrentes: (1) a violência física, de um indivíduo ou de um grupo contra a integridade de outro indivíduo ou de outro grupo, ou também contra si mesmo; (2) a violência simbólica, referente ao abuso do poder, advindo do consentimento que se estabelece pelo medo e pela submissão; (3) a violência verbal, marcada por incivildades, humilhações, palavras grosseiras e desrespeito; (4) e a intimidação sistemática, conhecida como *bullying*. A violência escolar também pode se desdobrar contra o patrimônio da escola por meio de furtos e depredações de equipamentos.

Os primeiros estudos sobre violência escolar tiveram início nos Estados Unidos, na década de 1950 (ABROMAVAY, 2002a). A princípio, a violência nos espaços escolares dizia respeito a questões de pequenas indisciplinas e raras ações de intimidação por parte dos professores. O foco nessas questões, ao longo do tempo, passou a ser alterado pela agregação de novos aspectos, tais como a inserção de armas brancas e de fogo, o uso de drogas e agressão de alunos contra professores, que agravaram o cenário pela incorporação da violência cotidiana e urbana às escolas.

A violência escolar no Brasil, conforme Sastre (2009), ganhou visibilidade a partir da década de 1980 e ações e políticas mais efetivas surgiram a partir do ano 2000, tendo à frente várias ONG e instituições como a UNESCO e o Ministério da Educação, decorrendo daí uma série de discussões e ações sobre o tema, como a inserção de disciplinas e pós-graduações em universidades, a realização de congresso nacionais e internacionais e a implantação de secretarias de estados. Abramovay e Rua (2002) pontuam que o Brasil vem avançando discussões sobre a temática, mas os dados ainda são incipientes e, em sua grande maioria, são dados regionais ou pontuais de uma escola ou de uma cidade. Em 2002, a UNESCO divulgou uma importante pesquisa realizada em treze capitais brasileiras, a qual aponta que o fenômeno tem se caracterizado principalmente por depredações de prédios e por violências interpessoais, as quais envolvem, em sua maioria, os alunos. Ressalta o aumento de atos delituosos e as pequenas e grandes incivildades, alertando que a violência escolar se expressa em grande número seguindo uma tendência mundial. Após 2000, as discussões ganharam um maior espaço no núcleo das

instituições. Recentemente, foram reforçadas pela Lei Federal nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*bullying*).

3 VIOLÊNCIA ESCOLAR EM BREVES

Os professores e alunos da Escola Estevão Gomes perceberam o aumento da violência escolar entre os anos 2012 e 2014 e os do Colégio Santo Agostinho relatam aumento mais evidente em 2014. A violência escolar atinge professores e alunos, em níveis distintos de acordo com a escola investigada (Tabela 1) e, aparentemente, contribuem para a desconstrução da ideia de que, quando o bairro onde se localiza a escola é atingido pela violência, é maior a probabilidade de que ela também seja atingida (CHARLOT, 2002). No entanto, por se tratar de um reconhecimento subjetivo, a análise desse resultado deve considerar que o contexto em que os grupos pesquisados estão inseridos contribui para a percepção do que é ou não violência para os sujeitos, visto que estes recebem influências, tradições e um legado cultural do meio em que vivem (PIAGET *apud* DE LA TAILLE, 1992). De acordo com os indicadores sociais e educacionais, as duas escolas apresentam diferenças que, supostamente, podem influenciar em suas concepções de violência. A Escola Estevão Gomes localiza-se em bairro periférico e grande parte dos alunos são do próprio bairro, enquanto o Colégio Santo Agostinho localiza-se em bairro no centro da cidade.

Tabela 1 - Alunos e professores vítimas de violência na escola

<i>Instituição</i>	<i>Alunos (% em relação ao total)</i>	<i>Professores (% em relação ao total)</i>
Escola Estevão Gomes	12	30
Colégio Santo Agostinho	31	10

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Os dados sobre a frequência com que episódios de violência são presenciados informam que talvez o fenômeno alcance maior magnitude (Tabela 2). Supõe-se que os professores da Escola Estevão Gomes apresentaram maior percepção do que os alunos acerca de casos presenciados ou conhecidos devido ao maior esclarecimento sobre a questão da violência, o que permite que em alguns casos professores reconheçam com mais clareza o que pode ser ou não violência. Chama a atenção a quantidade de professores do Colégio Santo Agostinho que optaram por não responder quanto à frequência com que presenciam ou tomam conhecimento de atos de violência na escola. Deve-se ressaltar que o colégio tem uma filosofia confessional, o que por muitas vezes agrega qualidades mais rígidas e conservadoras no trato de alguns temas.

Percebeu-se que ao longo da pesquisa a categoria apresentou certo receio ou resguardo em falar sobre violência.

Tabela 2 - Frequência com que alunos e professores presenciam ou tomam conhecimento de atos de violência na escola

Instituição	Alunos (% em relação ao total)			Professores (% em relação ao total)		
	Sempre	Nunca	Às vezes	Sempre	Nunca	Às vezes
	Escola Estevão Gomes	12	10	78	35	0
Colégio Santo Agostinho*	7	9	84	12	0	58

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

* No Colégio Santo Agostinho, 30% dos professores não responderam à pergunta.

Por vezes, a violência passa despercebida aos profissionais, levando a atitudes indiferentes, como apontam os alunos, e que contribuem para o sub-registro de vítimas:

Eu fico com medo, porque a gente fala para o coordenador e ele, tipo, não tem essa conversa com a gente [...]. Eu sofria bullying antes porque eu era muito magrinha, aí as pessoas mais fortes vinham assim e me davam de contra e me ameaçavam [...] eu tentava resolver sozinha, mas mesmo assim eu não fazia nada (GRUPO FOCAL DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

A gente vê muito, mas prefere não comentar, pois não tomam providência [...] muitos colegas sofrem bullying [...] às vezes a gente tem até medo de se meter, pois podem mexer com a gente [...] (GRUPO FOCAL DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

Eu falo por mim, a gente pode se queixar lá [na coordenação], mas eles não vão correr atrás do motivo... - Ah! A gente vai resolver isso depois, eu tô ocupado agora [...] (GRUPO FOCAL DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

Diversos tipos de violência foram reconhecidos pelos professores e alunos, de forma similar em ambas as escolas (Tabela 3). Presume-se que a violência simbólica é o tipo menos percebido por se tratar de uma manifestação que não utiliza recursos evidentes, como força física, armas ou gritos, mas símbolos de poder (ABRAMOVAY, 2002b). Esse tipo de violência tem como principal característica o assujeitamento do indivíduo pelo uso do poder ou do papel social desempenhado pelo agressor. Os estudos apontam que a violência simbólica na escola se materializa como institucional, desde a forma como se

compõem as turmas e se atribui uma nota ao aluno, até quando professores usam palavras/posturas desdenhosas/ameaçadoras (CHARLOT, 2002).

Tabela 3 - Tipos de violência na escola presenciados ou conhecidos por alunos e professores

Tipo de violência	Escola Estevão Gomes		Colégio Santo Agostinho	
	Alunos (% em relação ao total)	Professores (% em relação ao total)	Alunos (% em relação ao total)	Professores (% em relação ao total)
Física	24,4	31,5	27,5	30,3
Verbal	30,1	29,6	26,1	21,7
Simbólica	11,4	13,0	9,8	13,3
<i>Bullyng</i>	29,0	25,9	24,2	34,7
Nenhuma das alternativas	5,1	0,0	12,4	0,0

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

A violência nas escolas ocorre principalmente entre alunos, mas também foram identificados episódios envolvendo professores e outros servidores, além de agentes de fora da escola. Vários estudos tentam explicar a predisposição para comportamentos violentos na adolescência. Atualmente, a ideia mais aceita tratada influências sociais de seus pares, visto que na adolescência há um certo rompimento com a convivência em casa e com os pais que, geralmente, não toleram os atos agressivos (FARRINGTON, 2002). Casos de agressões contra professores já não são raros e vem transpondo os limites que figuram o professor como uma autoridade a ser respeitada (CHARLOT, 2002), como apontam os relatos a seguir:

O professor [...] chegou a ser agredido fisicamente por uma aluna, em virtude [...] ele repreendeu ela e se voltou fisicamente e o agrediu [...] (PROFESSOR DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

Ela bateu em mim e disse: “agora vai lá, agora, fala pro diretor e o coordenador [...]”. Ela escorava as meninas [...], ela tentava intimidar todo mundo lá (PROFESSOR DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

Aqueles alunos que são mais alterados e que causam a questão da violência com alunos e muitas vezes até com o professor [...] desrespeitando o professor na aula fora da escola [...]. Aconteceu uma situação aqui de um aluno que ameaçou o professor porque ele não quis corrigir um trabalho, por questões de notas, inclusive foram até parar na

delegacia, mas foi resolvido, graças a Deus, resolveu por aqui mesmo (GESTOR DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

[...] envolvendo [violência física] professores e demais funcionários são poucos. Os casos se dão mais na forma de desacato a estes profissionais [...] (COORDENADOR DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES)

[...] tipo assim, na aula já começa [...] na hora da entrada[...] tenho um colega que é super sensível, qualquer coisa ele começa a chorar, mas ele mesmo começa a participar desses bullying, ele começa a bagunçar, aí os outros dizem: 'tiram ele fora da sala', aí os professores dizem assim: 'eu não tiro porque se não ele vai chorar'; até os professores começam a participar[...] (GRUPO FOCAL DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

Os profissionais apontam motivações semelhantes para a violência escolar, observando-se aspectos externos e internos a esse ambiente, relacionados a processos mais amplos que se observam nas relações sociais, que se manifestariam também na escola. Entre os motivos restritos ao ambiente escolar foi indicada a insuficiência de ações preventivas e de controle, além de outros fatores mencionados que não são causas e sim circunstâncias em que se manifesta a violência, o que mostra o pouco entendimento acerca do fenômeno (Tabelas 4 e 5). A influência do ambiente social no comportamento intolerante e violento dos alunos, segundo a percepção dos professores, parece ter relação com diferentes características socioeconômicas do meio em que vivem. Observa-se que algumas causas e circunstâncias citadas pelos entrevistados são consequências que, de certo modo, estão no senso comum ligado a estereótipos de alunos envolvidos em atos de violência escolar.

Tabela 4 - Causas e circunstâncias da violência, segundo os professores da Escola Estevão Gomes

<i>Causas e circunstâncias</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Fragilidade de valores e laços familiares	09	33,3
O ambiente social em que vive o aluno fora da escola	08	29,6
Sentimento de impunidade por parte dos alunos, tanto na escola como na sociedade	04	14,8
Inexistência de valores, como respeito e amor ao próximo	02	7,4
Má conduta dos alunos	01	3,7
A estrutura da escola facilita a falta controle	01	3,7
Relações existentes na escola, como os namoros e os grupos que se formam	01	3,7
Influência da mídia	01	3,7
<i>Total</i>	<i>27</i>	<i>100</i>

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Tabela 5 - Causas e circunstâncias da violência, segundo os professores do Colégio Santo Agostinho

<i>Causas e circunstâncias</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Fragilidade de valores e laços familiares	08	57,1
O ambiente social em que vive o aluno fora da escola	02	14,5
O assunto é pouco trabalhado pela escola	01	7,1
A banalização da violência na sociedade	01	7,1
Os esforços da escola não têm sido suficientes	01	7,1
Não respondeu	01	7,1
<i>Total</i>	<i>14</i>	<i>100</i>

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Com os alunos ocorre a mesma dificuldade na compreensão das causas da violência. Os relatos indicaram que se manifesta em situações recorrentes, que envolvem algum tipo de conflito emergente nas relações, como namoros e amizades. Formam-se grupos que segregam outros grupos ou indivíduos. Assim, algumas dessas relações permitiriam uma vantagem que os encoraja a agir de forma preconceituosa e violenta.

No município de Breves, a existência da violência na escola interfere não só na aprendizagem das vítimas e dos agressores, mas também naqueles que a presenciam. Pode ser considerada como um fator que contribui para o baixo desempenho e desestímulo, identificados pelos alunos dessa pesquisa, conforme os relatos a seguir.

Tenho um colega que até parou de estudar porque um menino deu porrada nele e nem veio mais com medo dele, ele era maior do que ele [...] (GRUPO FOCAL DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

As vítimas reagem e às vezes não [...] nem é por tamanho, ou por idade, porque, tipo assim, a maioria ficam em grupo para atacar a vítima [...]. Eu tenho um colega, como todo mundo fica em grupo e tipo ajudando ele, então ele prefere nem falar nada [...] ele leva tudo na brincadeira, ele não faz nada, mas isso afeta ele. Ele chora, às vezes [...] (GRUPO FOCAL DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

Observou-se que parte dos alunos de ambas as escolas reconhecem os tipos e a existência da violência, mas relatam ser indiferentes a ela:

Eu não sinto nada, nem percebo (ALUNA DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

Nada interfere no meu estudo (ALUNO DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

No que se refere aos professores é possível perceber que se sentem preocupados com o aumento dessas atitudes. Também demonstram sentimentos como o medo e a insegurança, que são desencadeadas pela violência.

[...] *Preocupa, porque apesar de não ser tão grande ou tão intensa como a gente vê pela televisão, em outras escolas também a gente vê que vem aumentando em relação a anos anteriores e isso vem se intensificando[...]* (PROFESSOR DO COLÉGIO SANTO AGOSTINHO).

Isso dá uma sensação de insegurança [...] às vezes eu estou em sala de aula com aquele medo de a qualquer momento alguém chegar armado para fazer qualquer coisa[...] e eu tenho medo[...] (PROFESSOR DA ESCOLA ESTEVÃO GOMES).

Dos tipos de violência reconhecidos pelos alunos e professores, a verbal se apresenta como a que mais tem interferido nos estudos e trabalhos em sala de aula (Tabelas 6 e 7).

Tabela 6 - Tipos de violência que mais interferem nos estudos, segundo os alunos

Tipo	Escola Estevão Gomes		Colégio Santo Agostinho	
	Frequência	%	Frequência	%
Violência física	15	14,7	22	17,5
Violência verbal	47	46,0	45	34,5
Violência simbólica	01	1,0	07	5,0
<i>Bullying</i>	20	19,6	30	23,6
Desconhece episódios	05	4,9	2	1,6
Nenhum/não sinto nada/isso não me atinge	07	6,9	19	14,8
Não responderam	07	6,9	04	3,0
TOTAL	102	100,0	129	100,0

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Tabela 7 - Tipos de violência que mais interferem no trabalho, segundo os professores

Tipo	Escola Estevão Gomes		Colégio Santo Agostinho	
	Frequência	%	Frequência	%
Violência física	06	22,2	02	11
Violência verbal	11	40,7	08	44,5
Violência simbólica	05	18,5	01	5,5
<i>Bullying</i>	01	3,7	07	39
Nenhum	04	14,8	-	-
Total	27	100,0	18	100,0

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Embora alunos e professores reconheçam a existência de violência na escola e o percentual dos que se dizem prejudicados não seja desprezível, a maioria não se sente prejudicada em suas tarefas em razão do fenômeno (Tabela 8), nem percebe alteração da rotina devido à violência (Tabela 9). Note-se que contrariamente a esse resultado, em entrevista na escola Estevão Gomes, o coordenador pedagógico relatou que *a violência parece ter sido escolha dos alunos para resolver as situações problemas, isso tem causado um aumento vertiginoso do desinteresse pelas atividades escolares.*

Tabela 8 - Prejuízos à aprendizagem, segundo os alunos, e prejuízos ao desempenho do professor, segundo os professores, em decorrência da violência na escola

<i>Instituição</i>	<i>Alunos</i>	<i>Professores</i>
	<i>% em relação ao total</i>	<i>% em relação ao total</i>
Escola Estevão Gomes	30%	25%
Colégio Santo Agostinho*	16%	10%

Fonte: Pesquisa de Campo (2016)

* No Colégio Santo Agostinho, 10% dos professores não responderam à pergunta.

Tabela 9 - Alteração da rotina devido à violência na escola, segundo alunos e professores

<i>Instituição</i>	<i>Alunos</i>	<i>Professores</i>
	<i>% em relação ao total</i>	<i>% em relação ao total</i>
Escola Estevão Gomes *	36%	35%
Colégio Santo Agostinho *	16%	0%

Fonte: Pesquisa de Campo (2016)

* Na Escola Estevão Gomes, 5% dos professores não responderam à pergunta. No Colégio Santo Agostinho, 10% não responderam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos têm sido realizados no intuito de compreender o fenômeno da violência no Brasil e no mundo. Contudo, o conhecimento sobre a magnitude e as implicações das ocorrências de violência ainda é apontado como deficiente pela literatura na área. O município de Breves, no estado do Pará, inserido nesse contexto, não dispunha de informações suficientes sequer para uma avaliação preliminar da questão.

Este trabalho demonstrou que a violência nas escolas existe, que o fenômeno não deve ser subestimado e que não se devem negligenciar as

ocorrências e as vítimas pelo fato de que sejam poucos os registros que chegam à direção das escolas. Pelos relatos obtidos, é possível verificar que o assunto precisa ser aprofundado nas escolas sob pena de se ter no futuro um agravamento do problema no ambiente escolar.

A pesquisa comprovou que os alunos são os principais protagonistas das ocorrências, mas também foram identificados casos entre professores e alunos. Os tipos de violência investigados, a seguir relacionados, foram identificados nas instituições: violência física, violência simbólica, violência verbal e *bullying*. Também foi identificada a violência contra o patrimônio da escola por meio de pichações das paredes do espaço escolar.

Mediante a pesquisa foi possível notar que à violência são atribuídos fatores que seriam causas do comportamento dos alunos. Algumas dessas motivações transitam na ausência de valores como respeito e amor ao próximo, com prevalência do preconceito e da intolerância nas relações.

Apesar de vivenciarem/presenciarem episódios de violência, os alunos disseram ter pouco ou nenhum prejuízo ao seu aprendizado. Reforçando esse resultado, os dados revelam que no Colégio Santo Agostinho, onde o desempenho no IDEB é mais alto, há um número maior de reconhecimentos de episódios de violência do que na Escola Estevão Gomes, que tem menor IDEB. Isso refutaria, para essas duas realidades, a ideia de que violência na escola traz consequências negativas para o desempenho do processo de ensino-aprendizagem. Recorde-se, porém, análises que mostram que a violência na escola traz para os alunos e professores desmotivação, medo, incômodo e falta de concentração que refletem diretamente na qualidade de ensino e no rendimento dos alunos (ABRAMOVAY, 2002a). Como esses sentimentos também foram identificados entre alunos e professores investigados neste trabalho, levanta-se a hipótese de que a não percepção de prejuízos ao aprendizado pode estar relacionada à recorrência de exposição a episódios violentos no seu convívio social, que os levaria a desenvolver mecanismos emocionais para seguir suas atividades cotidianas, assim como a não reconhecer as situações na escola como violência; ou, ao contrário, pode advir da pouca exposição a episódios de violência, que os levaria a não reconhecer tais episódios como um fator agravante para o seu aprendizado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. 1. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2002a.

ABRAMOVAY, M. **Escola e violência**. Brasília, DF: UNESCO, 2002b.

ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. **Violências nas escolas**. 2. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

BONETI, L. W.; PRIOTTO, E. P. Violência educacional: na escola, da escola e contra a escola. **Revista Diálogo Educacional**, v. 9, n. 26, p. 161-179, jan./abr. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 13.185, de 6 de novembro de 2015 (Lei do Bullying). Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13185.htm. Acesso em: jan. 2016.

BREVES. Prefeitura Municipal de Breves. Decreto Municipal nº 071/2014. Documento-base do Plano Municipal da Educação de Breves 2015-2025. Breves: PMB, 2015.

CHARLOT, B. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 432-443, jul./dez. 2002.

DAHLBERGL, L.; KRUG, E. G. Violência: um problema global de saúde pública. **Revista Ciências e Saúde Coletiva**, v. 11, p. 1163-1179, 2007. Suplemento.

DEBARBIEUX, E.; BLAYA, C. **Violência nas escolas e políticas públicas**. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

DE LA TAILLE, Y. O lugar da interação na concepção de Jean Piaget. In: DE LA TAILLE, Y.; OLIVEIRA, M. K.; DANTAS H. **Piaget, Vygotsky, Wallon: teorias psicogenéticas em discussão**. São Paulo: Summus, 1992. (Parte I - Fatores biológicos e sociais).

FARRINGTON, D. P. Fatores de risco para a violência juvenil. In: DEBARBIEUX, E.; BLAYA, C. (org.). **Violência nas escolas e políticas públicas**. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2013.

PERES, M. F. T.; CARVALHO, R. C.; LOPES, D. R. F. Vitimização fatal de crianças no espaço público em decorrência da violência interpessoal comunitária: um diagnóstico da magnitude e contextos de vulnerabilidade na América Latina. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, n. 2, v. 9, 2015.

SASTRE, E. **Panorama dos estudos sobre violência nas escolas no Brasil: 1980-2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alia

s=3900-panorama-estudo-violencia-escolas&Itemid=30192. Acesso em: out. 2015.

SPOSITO M. P. Um breve balanço da pesquisa sobre violência. **Revista Educação e Pesquisa**, v. 27, n. 01, 2001.

WASELFISZ, J. J. (org.) **Mapa da violência IV**: os jovens do Brasil. Juventude, violência e cidadania. Brasília: UNESCO; Instituto Ayrton Senna; Secretaria Geral dos Direitos Humanos, 2004.

WASELFISZ, J. J. (org.). **Mapa da violência 2012**. Os novos padrões da violência homicida no Brasil. 1. ed. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WASELFISZ, J. J. (org.). **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO/CEBELA, 2014.

PERMANÊNCIA E DESEMPENHO DOS ALUNOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE COTISTAS E NÃO COTISTAS

Otávio Roberto Ferreira Mendes¹

Marina Yassuko Toma²

1 INTRODUÇÃO

O ensino superior ainda é um dos meios mais privilegiados de ascensão social, visto que a graduação em um curso amplia as possibilidades de se obter melhores empregos e remunerações. Nesse sentido, o governo federal brasileiro, a exemplo do que já vem sendo executado em outros países, como Índia, Canadá e Estados Unidos, instituiu políticas de ações afirmativas que incluem, entre outras medidas, cotas para ingresso nos cursos superiores em universidades públicas (CARVALHO, 2005).

Em maio de 2006, o Projeto de Lei nº 73/99 (hoje Lei nº 12.711, 2012) instituiu a reserva de vagas nas Universidades Federais para o ingresso de indivíduos oriundos de escola pública, afrodescendentes e indígenas. O projeto estabeleceu uma reserva de 50% das vagas para os egressos do ensino médio em escolas públicas e para os autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Essas medidas têm por objetivo promover igualdade de acesso ao ensino superior por esses grupos mais desfavorecidos, além de ser uma forma de compensar diferenças e desigualdades históricas de um passado de exclusão de direitos básicos (BRASIL, 1999).

Piscitelli (2009) conceitua as políticas de ações afirmativas como forma de reconhecimento de privação de direitos em que se encontram alguns segmentos da sociedade; são políticas públicas e, também, privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero e de idade. São idealizadas então com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de etnia, para corrigir efeitos da discriminação praticada no passado.

A Universidade Federal do Pará (UFPA), em consonância com o governo federal, decidiu implantar o sistema de cotas na tentativa de

¹ Tecnólogo em Processamento de Dados e mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: otmendes@ufpa.br

² Licenciada em Matemática (UNESP/SP), mestra em Estatística (IM-UFRJ), doutora em Ciências: Área de Concentração em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU/NAEA/UFPA), professora associada III da Faculdade de Estatística (ICEN/UFPA) e professora permanente do PPGGP (NAEA/UFPA). E-mail: yassuko@ufpa.br

oportunizar maior igualdade de acesso aos grupos inclusos na lei anteriormente citada. Antes mesmo da obrigatoriedade do cumprimento da lei, a UFPA antecipou-se e, desde 2008, instituiu o sistema de cotas que passou a beneficiar aqueles que se autodeclararam pretos ou pardos e candidatos que cursaram todo o ensino médio em escola pública (UFPA, 2005). Entretanto, após o ingresso na universidade a partir da implantação do sistema de cotas, é preciso avaliar a questão da permanência no que se refere à evasão e ao desempenho dos alunos que ingressaram pela reserva de vagas. O acompanhamento do desempenho e da permanência dos cotistas ao longo do curso de graduação é muito importante como instrumento de avaliação das instituições públicas e, conseqüentemente, para o êxito da gestão acadêmica da UFPA.

Dessa forma, o presente estudo, ao comparar o desempenho e índices de evasão dos alunos cotistas e não cotistas da UFPA, buscou verificar se existem discrepâncias entre essas categorias de estudantes e, desse modo, contribuir com a gestão acadêmica para tomada de decisões no sentido de implementar possíveis ações quanto à necessidade de reduzir a evasão e promover o nivelamento do desempenho, com o objetivo de garantir o progresso acadêmico desses alunos.

A UFPA, desde 2008, adotou o sistema de cotas no processo seletivo de acesso ao ensino superior. Todavia, esse acesso como forma de inclusão não se encerra com a divulgação do resultado do processo seletivo. É necessário sistematizar dados para saber o que acontece com esses discentes cotistas, qual seu desempenho, quantos chegam até o final do curso, quando comparados aos não cotistas.

Nesse contexto, a problematização deste estudo decorre da percepção de que, após o ingresso na universidade a partir da implantação do sistema de cotas nos processos seletivos, as informações armazenadas nos bancos de dados do sistema acadêmico da UFPA precisam ser organizadas para gerar indicadores que possam subsidiar as ações da gestão acadêmica ao surgirem questões sobre a permanência dos cotistas seja em relação à evasão, seja em relação ao desempenho acadêmico. Assim, o problema de pesquisa pode ser delineado pela seguinte questão: **A partir da aplicação do sistema de cotas na UFPA, existe diferença significativa entre o desempenho acadêmico e a evasão de alunos cotistas e não cotistas?**

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo é apresentado o suporte teórico necessário para fundamentar o estudo e subsidiar a discussão dos resultados. São apresentadas

informações sobre: ações afirmativas no mundo e no Brasil; ações afirmativas de reservas de vagas na UFPA e ainda evasão e desempenho no ensino superior.

2.1 Ações afirmativas no mundo e no Brasil

Nos Estados Unidos da América, em 1961, empregou-se pela primeira vez o termo ações afirmativas, no governo do presidente J. F. Kennedy, ao se estabelecer a criação de um comitê para estudar a questão das oportunidades iguais no mercado de trabalho. Já em 1965, no governo do então presidente norte-americano Lyndon Johnson, passou a ser exigido das empresas que recebiam contratos do governo federal um tratamento não discriminatório no emprego e um programa de ações afirmativas que buscam combater os efeitos da discriminação passada. Anos mais tarde, a categoria sexo passou a ser usada como critério para ações afirmativas e, no início da década de 1970, as mesmas exigências passaram a vigorar também nas instituições educacionais (OLIVEN, 2007).

Segundo Oliven (2007), Ação Afirmativa é um conjunto de políticas públicas voltadas para assegurar proteção às minorias e grupos que, no passado, sofreram discriminação em uma determinada sociedade. A ação afirmativa tem por objetivo minimizar as barreiras, formais e informais, que vetam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Na prática, as ações afirmativas servem para incentivar as organizações a agir positivamente, favorecendo pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de galgar postos de comando e liderança. Para o autor,

A Ação Afirmativa, como forma de discriminação positiva, é uma política de aplicação prática e tem sido implementada em diversos países, variando o público a que se destina. A Índia, por exemplo, reserva um percentual de vagas em suas universidades públicas a castas consideradas inferiores, os *dalits* ou “intocáveis”. O debate sobre ações afirmativas tem, pois, um caráter internacional, transcendendo as fronteiras nacionais (OLIVEN, 2007, p. 30).

Ações Afirmativas já se fazem presentes em diversos locais do mundo. São políticas que vêm sendo aplicadas, de forma prática, variando apenas as necessidades de cada população. O importante é destacar que essas políticas de ações afirmativas são necessárias, pois objetivam favorecer pessoas de diversos segmentos sociais a terem oportunidades de igualdade de direitos, sem qualquer preconceito ou discriminação.

No passado, o Brasil aplicou a “Lei do Boi”, isto é, a Lei nº 5.465/68 de 3 de julho de 1968 (BRASIL, 1968). Tratava-se de uma medida considerada dentro da lei, aplicada de uma forma bem peculiar (à brasileira) como um formato de ação afirmativa. Tal lei estabelecia o preenchimento de vagas nos

estabelecimentos de ensino agrícola, ao determinar que 50% das vagas fossem destinadas a agricultores ou filhos destes, donos ou não de terras. No entanto, sabe-se que durante esta ação do governo, só filhos de grandes produtores recebiam essa vantagem de acesso (GOMES, 2003).

Outras ações afirmativas já haviam sido experimentadas no Brasil antes da reserva de vagas no ensino superior. Cabe ressaltar que estas ações afirmativas foram institucionalizadas por meio do Direito normativo brasileiro, ou seja, com a aprovação de leis direcionadas aos grupos discriminados. Pode-se, assim, destacar a Lei maior do Estado Brasileiro, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que em seu Artigo 1º regulamenta um Estado Democrático de direito e afirma que se deve assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade que se pretende justa e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e sem qualquer forma de discriminação.

As políticas de cotas estão inseridas em um contexto de cumprimento de um projeto governamental nacional que tem por objetivo ampliar o acesso à universidade aos afrodescendentes e àqueles que, oriundos da rede pública de ensino, hipoteticamente têm menos chances de concorrer com os egressos da rede de ensino privada (BRASIL, 2012). Embora essas políticas levem em consideração os aspectos raciais, pesa muito mais o aspecto da qualidade do ensino pelo fato de o indivíduo ser negro, mas ter cursado obrigatoriamente todo o ensino médio em escola pública para poder concorrer por meio de reserva de vagas.

2.2 Ações afirmativas de reserva de vagas na UFPA

As políticas de cotas vêm sendo adotadas por universidades públicas brasileiras na tentativa de oportunizar maior igualdade de acesso aos grupos desfavorecidos referidos na Lei de Cotas. A UFPA, em consonância com o governo federal, decidiu implantar o sistema de cotas após debates no interior de seus espaços acadêmicos, antes mesmo da obrigatoriedade do cumprimento da lei (UFPA, 2005). Em agosto de 2005, a UFPA iniciou, então, uma nova fase com a inserção da política de ação afirmativa de reserva de vagas (cotas) quando da promulgação da Resolução nº 3361/2005 do CONSEP estabelecendo normas para o acesso de estudantes egressos da escola pública, contemplando cota para negros. Em seu Art. 1º, aprova a reserva de 50% das vagas dos cursos de graduação da UFPA, oferecidas no Processo Seletivo Seriado (PSS) a estudantes que cursaram todo o ensino médio em escola pública (cota escola) e, no § 1º, fixa que do percentual de vagas a que se refere o *caput* deste artigo, no mínimo, 40% serão destinados aos candidatos que se declararem pretos ou

pardos e optarem por concorrer ao sistema de cotas referente a candidatos negros (cota cor) (UFPA, 2005). Por força da Lei nº 12.711/2012, o vestibular da UFPA passou a considerar mais dois grupos de candidatos: estudantes que cursaram todo o ensino médio em escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário-mínimo e meio *per capita* (cota escola renda) e estudantes do ensino médio em escola pública autodeclarados pretos, pardos e indígenas, com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário-mínimo e meio *per capita* (cota cor renda). Para o grupo da cota cor renda, é reservada a proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.3 Evasão e desempenho no ensino superior

Velloso e Cardoso (2008) já discutiam a evasão no ensino superior e afirmavam não haver consensualmente um conceito entre os estudiosos do tema causando inúmeras discussões e dificuldades de comparação, além de conduzir a interpretações dúbias e enganosas.

Dias, Theóphilo e Lopes (2010) afirmam que a evasão escolar é um fenômeno multifatorial, portanto está relacionada a diversos fatores a considerar: internos e externos. Os autores consideram como fatores internos todos aqueles ligados ao próprio curso, tais como: corpo docente, infraestrutura da assistência socioeducacional e pedagógica, considerando que esta última está relacionada a atividades de ensino, pesquisa e extensão, matriz curricular/turno, monitorias, e assistência aos alunos de baixa renda (como exemplo bolsas de auxílio permanência). Em se tratando de fatores externos, Dias, Theóphilo e Lopes (2010) consideram os que estão relacionados ao próprio discente, como: vocação do aluno, as razões socioeconômicas e problemas pessoais, falha na tomada de decisão em relação ao curso, dificuldades escolares, descontentamento com o curso e sua futura profissão, entre outros.

Reportando-se ao desempenho acadêmico, buscou-se a elucidação a partir do que Souza (1997) afirma ao ressaltar que o desempenho acadêmico é adequado quando o conteúdo aprendido pelo aluno em sala de aula rompe barreiras e se incorpora a outros conteúdos, previamente aprendidos, e se manifesta, quando avaliado. Os alunos que são capazes de absorver o que foi ministrado pelo facilitador do processo ensino-aprendizagem conseguem obter uma nota satisfatória relativa ao seu desempenho.

Segundo Almeida (1992), Sordi (2000) e Silva (2001), de forma sintética, pode-se considerar que o desempenho acadêmico do aluno pode ser

analisado por meio da nota e/ou conceito obtido na avaliação da aprendizagem. Logo, nesse sentido, a avaliação norteia o aluno quanto ao seu próprio desempenho e o professor quanto à melhora de sua metodologia em sala de aula.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se constitui em um estudo de caso relacionado a uma Instituição de Ensino Superior (IES), a saber: UFPA. A população estudada, de acordo com os objetivos propostos, foi composta pelos ingressantes aprovados nos vestibulares para os cursos de graduação da UFPA, *campus* Belém, no período de 2009 a 2011. A amostra foi constituída dos cursos que aparecem, entre os da capital, como os 12 cursos coincidentemente mais demandados pelos cotistas nos vestibulares nos anos de 2009, 2010 e 2011; bem como os 5 cursos coincidentemente menos demandados nos mesmos anos, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Cursos mais e menos demandados pelos cotistas no vestibular: UFPA - 2009 a 2011

<i>Curso</i>	<i>Cotista/Vaga</i>			<i>Ordem</i>		
	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Educação Física (lic.) – matutino	24,65	26,17	28,43	1	1	2
Serviço Social – noturno	22,40	18,80	21,50	2	10	6
Administração – noturno	21,90	20,45	21,55	3	7	5
Psicologia (form. do psicólogo) - matutino/vesp.	21,63	24,47	25,87	4	4	3
Nutrição - matutino/vesp.	21,47	24,67	19,02	5	3	11
Administração – matutino	19,75	21,65	21,25	6	5	8
Ciência da Computação (bach.) – vespertino	17,17	19,50	18,33	9	8	14
Enfermagem – integral	16,73	17,60	19,10	10	12	10
Ciências Biológicas (bach.) – vespertino	16,67	21,60	21,67	11	6	4
Comunicação Social (public./propag.) – matutino	15,90	17,30	21,40	12	13	7
Direito – noturno	15,82	17,18	18,88	13	14	12
Medicina – integral	15,81	17,75	20,45	14	11	9
Letras (lic. língua francesa) – matutino	2,69	2,46	2,62	67	69	71
Ciências Econômicas – matutino	2,50	3,05	3,45	68	67	68
Letras (lic. língua alemã) – matutino	1,92	1,46	1,85	69	73	76
Dança (lic.) – matutino	1,75	1,80	2,87	70	71	70
Teatro (lic.) – noturno	1,60	1,07	1,80	71	75	77

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados no CEPS/UFPA (2015)

Na seleção dos cursos, optou-se inicialmente, para ter como referência, pelos 25 cursos da capital mais demandados no vestibular de 2012, ano em que completou o período previsto para a UFPA avaliar o sistema de cotas conforme a Resolução nº 3361/2005 do CONSEP (UFPA, 2005). Porém, para poder avaliar cursos com período de integralização de 04 a 06 anos, optou-se pelos 15 mais demandados pelos cotistas nos anos de 2009 a 2011. Entretanto, neste período, somente 12 cursos são coincidentemente mais demandados. Por fim, com a finalidade de ampliar a investigação, decidiu-se incluir também os 5 cursos coincidentemente menos demandados pelos cotistas no mesmo período. Foram incluídos na categoria de cotistas os alunos que ingressaram pela reserva de vagas para candidatos egressos do ensino médio em escolas públicas (cota escola) e pela reserva de vagas para candidatos autodeclarados pretos ou pardos (cota cor) por serem obrigatoriamente oriundos da rede pública (UFPA, 2005).

Foram coletados no banco de dados do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) os dados sobre evasão e integralização de curso (no período regular), bem como os dados de desempenho acadêmico dos alunos ingressantes por meio de vestibular no período de 2009 a 2011 (Tabela 2).

Tabela 2 - Número de alunos ingressantes, evadidos e integralizados (no período regular), por curso e modalidade de ingresso: UFPA - 2009 a 2011

Curso	2009						2010						2011					
	Alunos		Evadi.		Integra.		Alunos		Evadi.		Integra.		Alunos		Evadi.		Integra.	
	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC
Educação Física (lic.) - matutino	23	26	5	7	11	12	22	23	2	4	11	14	20	27	1	2	0	0
Serviço Social - noturno	29	13	6	1	17	10	19	18	1	1	0	2	22	22	0	0	-	-
Administração - noturno	20	20	0	0	8	6	21	19	5	1	1	0	18	22	0	1	-	-
Psicologia (f. do psicol.) - mat./vesp.	30	33	4	3	0	0	30	30	0	2	0	1	26	33	0	2	0	0
Nutrição - matutino/vespertino	30	33	4	6	17	17	29	31	1	3	9	10	38	42	0	2	-	-
Administração - matutino	20	22	1	4	10	12	16	21	0	0	0	0	18	20	0	1	10	6
C. da Computação (bac.) - vespertino	16	20	5	6	3	3	18	17	4	5	2	2	16	20	4	2	1	1
Enfermagem - integral	40	44	3	10	33	28	39	41	1	6	32	27	35	42	0	6	-	-
C. Biológicas (bac.) - vespertino	15	15	2	2	8	10	13	15	0	3	8	7	13	16	2	2	7	7
Comuni. Social (pub./propag.) -	10	12	0	3	3	3	10	10	0	0	4	3	9	11	0	1	4	5

mat.																			
Direito - noturno	41	40	3	3	24	30	46	44	6	3	24	31	47	49	2	1	-	-	
Medicina - integral	67	83	1	1	56	73	73	85	8	3	-	-	65	88	2	3	-	-	
Letras (lic. lín. francesa) - matutino	12	15	9	11	0	0	5	17	4	11	0	1	10	15	3	1	0	0	
Ciências Econômicas - matutino	20	20	2	3	7	6	21	19	2	2	5	2	18	23	6	4	-	-	
Letras (lic. língua alemã) - matutino	9	13	4	9	1	1	5	8	4	4	0	1	11	15	5	4	0	0	
Dança (lic.) - matutino	10	16	1	5	7	11	7	6	2	2	0	1	14	15	4	0	0	0	
Teatro (lic.) - noturno	9	16	2	6	4	7	6	17	0	5	3	4	14	16	1	6	1	0	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIGAA/UFPA (2015)

C: Cotista

NC: Não Cotista

A partir dos dados obtidos, para cada curso analisado no período de 2009 a 2011, foram calculados o Índice de Evasão (IE), a Taxa de Aprovação (TA) e o Índice de Integralização de Curso (IIC) em período regular. Posteriormente, foi feita a comparação dos valores calculados para os alunos cotistas *versus* os não cotistas (2009-2011), utilizando-se o Teste Binomial do programa estatístico *BioEstat 5.0*. A análise comparativa do desempenho e índices de evasão dos alunos cotistas e não cotistas da UFPA permitiu verificar se existem discrepâncias entre essas duas categorias de estudantes. Com base nisso, foram testadas as seguintes hipóteses:

H₁: Alunos cotistas evadem mais.

H₂: Alunos cotistas têm desempenho acadêmico mais baixo que os não cotistas.

É necessário ressaltar que, neste estudo, foram incluídos na modalidade “Cotista” somente os alunos que tiveram acesso por meio de reserva de vagas para estudantes oriundos de escola pública. Aqueles que ingressaram por meio de reserva de vagas suplementares para indígenas e para pessoas com deficiência não foram considerados. Na modalidade “Não Cotista” estão os alunos ingressantes pela ampla concorrência, também chamada de classificação geral ou demanda aberta.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na análise dos dados, considerou-se o quantitativo de alunos ingressantes, de evadidos e os que integralizaram o curso em período regular, por modalidade de ingresso (cotistas e não cotistas), nos cursos selecionados da pesquisa, nos anos de 2009 a 2011.

A Tabela 3 apresenta o Índice de Evasão (IE) dos 17 (dezesete) cursos estudados nesta pesquisa: dos ingressantes no ano de 2009, fica evidente que para este ano do estudo, em 11 cursos a evasão é menor entre os cotistas do que entre os não cotistas; dos ingressantes no ano de 2010, houve uma tendência de equilíbrio na incidência de evasão ao se comparar o grupo de cotistas e não cotistas, com índices iguais em 6 cursos. A evasão é menor entre os cotistas do que entre os não cotistas em 8 cursos; para os ingressantes no ano de 2011, pode-se evidenciar que houve um discreto aumento da evasão entre os não cotistas, visto que há incidências de maiores índices de evasão em 9 cursos, enquanto que no ano de 2010 há incidência de maiores índices em 7 dos 17 cursos estudados. Ainda em 2011, pode-se observar nos IE no grupo de cotistas dos cursos estudados, que há ocorrência de índices nulos, evidenciando que não houve evasão em 7 cursos.

Tabela 3 - Índice (%) de evasão por curso, ano de ingresso e modalidade de ingresso: UFPA - 2009 a 2011

Curso	2009		2010		2011	
	Cotista	Não Cotista	Cotista	Não Cotista	Cotista	Não Cotista
Educação Física (lic.) - matutino	10,20	14,29	4,44	8,89	2,13	4,26
Serviço Social - noturno	14,29	2,38	2,70	2,70	0,00	0,00
Administração - noturno	0,00	0,00	12,50	2,50	0,00	2,50
Psicologia (form. do psicólogo) - matutino/vesp.	6,35	4,76	0,00	3,33	0,00	3,39
Nutrição - matutino/vesp.	6,35	9,52	1,67	5,00	0,00	2,50
Administração - matutino	2,38	9,52	0,00	0,00	0,00	2,63
Ciência da Computação (bach.) - vespertino	13,89	16,67	11,43	14,29	11,11	5,56
Enfermagem - integral	3,57	11,90	1,25	7,50	0,00	7,79
Ciências Biológicas (bach.) - vespertino	6,67	6,67	0,00	10,71	6,90	6,90
Comunicação Social (public./propag.) - matutino	0,00	13,64	0,00	0,00	0,00	5,00
Direito - noturno	3,70	3,70	6,67	3,33	2,08	1,04
Medicina - integral	0,67	0,67	5,06	1,90	1,31	1,96
Letras (lic. língua francesa) - matutino	33,33	40,74	18,18	50,00	12,00	4,00
Ciências Econômicas - matutino	5,00	7,50	5,00	5,00	14,63	9,76
Letras (lic. língua alemã) - matutino	18,18	40,91	30,77	30,77	19,23	15,38
Dança (lic.) - matutino	3,85	19,23	15,38	15,38	13,79	0,00
Teatro (lic.) - noturno	8,00	24,00	0,00	21,74	3,33	20,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIGAA/UFPA (2015)

Neste estudo pode-se evidenciar que a evasão é maior entre os não cotistas quando comparado aos cotistas, o que corrobora o estudo de Velloso; Cardoso (2008), que, durante estudo feito na Universidade de Brasília (UnB),

nos anos de 2004 e 2005, evidenciaram que a maior taxa de evasão estava entre os não cotistas (taxa média de evasão de 14,53%), quando comparado aos ingressantes cotistas (taxa média de evasão de 11,13%).

Para a análise do Desempenho, utilizou-se a Taxa de Aprovação (TA) e o Índice de Integralização de Curso (IIC) em tabelas com os dados em valores percentuais. A Tabela 4 mostra a TA nos 17 cursos estudados no período de 2009 a 2011: para os ingressantes no ano 2009, pode-se inferir que não houve diferenças significativas na TA entre cotistas e não cotistas. Cabe destacar que a TA dos cotistas foi significativamente maior do que a dos não cotistas, no curso de Ciências Econômicas, 71,43% contra 48,61; no curso de Psicologia (2º semestre), 90,0% contra 59,38%. Ainda para os ingressantes no ano 2009, em 12 cursos a TA dos cotistas é maior que a dos não cotistas, apesar de serem pequenas as diferenças; para o ano de 2010, em 10 dos cursos mais demandados e em 2 dos menos demandados, observa-se que a TA dos cotistas é maior do que a dos não cotistas, apesar das diferenças não serem significativas; para os ingressantes em 2011, também se observa a predominância de maiores taxas de aprovação no grupo de cotistas, registradas em 11 cursos.

Tabela 4 - Taxa (%) de aprovação no 1º bloco de disciplinas, por curso, ano de ingresso e modalidade de ingresso: UFPA - 2009 a 2011

Curso	2009		2010		2011	
	Cotista	Não Cotista	Cotista	Não Cotista	Cotista	Não Cotista
Educação Física (lic.) - matutino	84,85	87,68	90,00	87,72	91,00	87,60
Serviço Social - noturno	95,38	95,60	96,71	96,99	95,45	94,89
Administração - noturno	80,65	80,00	92,11	89,19	81,94	83,91
Psicologia (f. do psicólogo) - mat./ves. (1º sem.)	79,17	77,57	97,92	95,51	95,63	87,14
Psicologia (f. do psicólogo) - mat./ves. (2º sem.)	90,00	59,38	90,81	95,00	100,00	100,00
Nutrição - matutino/vesp. (1º semestre)	96,67	100,00	93,94	92,16	97,22	94,44
Nutrição - matutino/vesp. (2º semestre)	92,98	87,18	92,59	95,24	94,87	98,15
Administração - matutino	91,00	89,80	93,75	88,57	93,33	97,80
Ciência da Computação (bach.) - vespertino	61,82	51,32	87,62	82,42	64,04	55,46
Enfermagem – integral (1º semestre)	100,00	90,35	80,77	97,06	97,50	77,17
Enfermagem – integral (2º semestre)	94,92	100,00	100,00	93,33	92,00	84,72
Ciências Biológicas (bach.) - vespertino	86,49	94,67	98,46	90,00	84,62	91,14

Comunicação Social (public./propag.) - matutino	96,67	93,33	100,00	90,00	100,00	90,91
Direito – noturno	91,50	93,72	94,27	95,07	84,59	91,97
Medicina – integral (1º semestre)	96,40	99,09	97,78	95,24	97,02	97,25
Medicina – integral (2º semestre)	90,99	94,12	95,16	99,24	96,12	100,00
Letras (lic. língua francesa) - matutino	71,05	87,72	86,67	60,78	68,97	70,45
Ciências Econômicas - matutino	71,43	48,61	87,30	93,14	79,05	73,39
Letras (lic. língua alemã) - matutino	77,14	61,36	54,55	70,00	62,50	85,00
Dança (lic.) - matutino	96,00	87,34	74,29	80,00	97,14	93,33
Teatro (lic.) - noturno	97,50	88,61	100,00	94,12	98,57	72,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIGAA/UFPA (2015)

Na análise do Índice de Integralização do Curso (IIC), cabe ressaltar que os 17 cursos selecionados mantiveram o mesmo Projeto Pedagógico de Curso (PPC) de 2009 a 2011, exceto Ciência da Computação, que, no ano de 2009, realizou mudanças em seu projeto, impactando diretamente no período regular de integralização do curso. Neste curso, dos alunos que ingressaram em 2009, alguns estão vinculados a um currículo com período regular de integralização de 5 anos e outros vinculados a um currículo de 4 anos. Este fato não trouxe alteração no cálculo do IIC, uma vez que este índice utiliza o total de alunos do curso que graduaram em período regular, considerando como ano de integralização os anos de 2012 a 2015/1º semestre.

É importante destacar que o cálculo do IIC foi realizado apenas para os ingressantes nos anos de 2009 e 2010. Para os ingressantes em 2011, optou-se por não calcular o IIC, uma vez que os cursos que possuem período regular de 4,5 anos e com dupla entrada, bem como os cursos com período regular de 5 e 6 anos, só teriam alunos concluintes a partir de 2015/2º semestre, fora do período de integralização considerado (2012 a 2015/1º semestre).

A Tabela 5 apresenta o IIC para os ingressantes no ano de 2009. Entre os cursos mais demandados, há registro de maiores índices de integralização. Na análise por grupo estudado (cotista *versus* não cotista), os melhores resultados para o IIC foi evidenciado nos cursos de Serviço Social (40,48%), Enfermagem (39,29%) para o grupo de cotistas, enquanto para o grupo de não cotistas o destaque está nos cursos de Medicina (48,67%) e Direito (37,04%). Ainda no ano 2009, dos 17 cursos estudados, em 6 os IIC são iguais entre os dois grupos e em 4 cursos os cotistas apresentam maiores índices em relação aos não cotistas.

Para os alunos ingressantes no ano de 2010 (Tabela 5), entre os cursos mais demandados, os maiores IIC estão registrados nos cursos de Enfermagem

(40,0%) e Ciências Biológicas (28,57%) entre o grupo de cotistas, enquanto para o grupo de não cotistas os maiores índices estão nos cursos de Direito (34,44%), Enfermagem (33,75%) seguidos de Educação Física (31,11%). Entre os menos demandados, o maior IIC está no curso de Teatro, (13,04%) nos cotistas e (17,39%) nos não cotistas. Na análise geral dos 17 cursos, observa-se que há incidência de maiores IIC em 5 cursos para o grupo de cotistas, e que em 2 cursos os IIC são iguais para os dois grupos.

Cabe destacar que para o curso de Medicina, por ser um curso de dupla entrada, e com período regular de integralização de 6 anos, não foi possível realizar o cálculo do IIC para os ingressantes em 2010, uma vez que só teriam o curso concluído a partir de 2015/2^o semestre.

Tabela 5 - Índice (%) de integralização de curso no período regular, por curso, ano de ingresso e modalidade de ingresso: UFPA - 2009 a 2010

Curso	2009				2010			
	Cotista		Não Cotista		Cotista		Não Cotista	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Educação Física (lic.) - matutino	11	22,45	12	24,49	11	24,44	14	31,1
Serviço Social - noturno	17	40,48	10	23,81	0	0,00	2	5,41
Administração - noturno	8	20,00	6	15,00	1	2,50	0	0,00
Psicologia (form. do psicólogo) - matutino/vesp.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,67
Nutrição - matutino/vesp.	17	26,98	17	26,98	9	15,00	10	16,6
Administração - matutino	10	23,81	12	28,57	0	0,00	0	7
Ciência da Computação (bach.) - vespertino	3	8,33	3	8,33	2	5,71	2	0,00
Enfermagem – integral	33	39,29	28	33,33	32	40,00	27	5,71
Ciências Biológicas (bach.) - vespertino	8	26,67	10	33,33	8	28,57	7	33,7
Comunicação Social (public./propag.) - matutino	3	13,64	3	13,64	4	20,00	3	5
Direito – noturno	24	29,63	30	37,04	24	26,67	31	25,0
Medicina – integral	56	37,33	73	48,67	-	-	-	0
Letras (lic. língua francesa) - matutino	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	15,0
Ciências Econômicas - matutino	7	17,50	6	15,00	5	12,50	2	34,4
Letras (lic. língua alemã) - matutino	1	4,55	1	4,55	0	0,00	1	0
Dança (lic.) - matutino	7	26,92	11	42,31	0	0,00	1	0
Teatro (lic.) - noturno	4	16,00	7	28,00	3	13,04	4	17,3
								9

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIGAA/UFPA (2015)

Este estudo, a partir dos indicadores de desempenho (Taxa de Aprovação e Índice de Integralização de Curso), demonstra que não há menor desempenho entre os cotistas do que entre os não cotistas, o que concorda com o estudo de Tragtenberg (2012), feito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e de Santos (2012) que concluiu que “nas diversas IES que já adotam algum tipo de pesquisa sobre a PAA³ vem sendo constatado que as cotas não introduziram nestas instituições o fracasso escolar”.

4.1 Análise binomial

Para fazer a análise estatística comparativa dos resultados entre alunos cotistas e não cotistas, por tratar-se de duas amostras independentes, utilizou-se o Teste Binomial do *software* estatístico *BioEstat* 5.0 para comparar as proporções das duas amostras. Adotou-se no teste o nível de significância (α) de 0,05. Esse teste permitiu comparar e analisar os índices de evasão, as taxas de aprovação e os índices de integralização de curso dos alunos ingressantes pelo sistema de cotas *versus* ingressantes pela ampla concorrência, em cada curso do recorte do estudo, no período analisado (2009-2011). Foram considerados como “Tamanho da amostra” os dados Número de ingressantes (N_i) e Número de matrículas no 1º bloco de disciplinas (N_m); como “Nº de sucessos” os dados Número de evadidos (N_e), Número de aprovações no 1º bloco de disciplinas (N_{ap}) e Número de graduados no período regular (N_{gr}).

Cabe ressaltar que, por limitação do procedimento estatístico utilizado, não foi possível analisar a relação entre os índices de evasão e entre os índices de integralização nos cursos quando estes apresentaram “Nº de sucessos” igual a zero em suas amostras.

4.4.1 Comparação dos índices de evasão

A Tabela 6 apresenta os resultados da relação entre os IE dos alunos cotistas *versus* não cotistas para os 17 (dezessete) cursos estudados: dos ingressantes em 2009, apenas o curso de Enfermagem apresenta o *p-valor* abaixo do nível de significância de 0,05, apontando que os IE não são estatisticamente iguais entre cotistas e não cotistas, portanto não se rejeitando a hipótese H_1 ⁴ e para 14 (quatorze) cursos, a hipótese H_1 é rejeitada, uma vez que o *p-valor* está acima de 0,05, apontando que os IE desses cursos são estatisticamente iguais entre as duas modalidades de ingresso, isto é, não há diferença entre os IE dos cotistas em relação aos não cotistas; dos ingressantes em 2010, os resultados de 10 cursos apresentam *p-valor* acima de 0,05

³ PAA - Política de Ação Afirmativa.

⁴ H_1 : Alunos cotistas evadem mais.

rejeitando-se a hipótese H_1 para esses cursos, considerando que os IE dos alunos cotistas e não cotistas são estatisticamente iguais, inferindo-se que não há diferença entre os IE das duas modalidades de ingresso, enquanto que Enfermagem e Medicina apresentam p -valor abaixo de 0,05, apontando que os IE desses cursos não são estatisticamente iguais entre os dois grupos de alunos, não se rejeitando a hipótese H_1 ; para os ingressantes em 2011, somente o curso de Teatro apresenta o p -valor abaixo de 0,05, apontando que os IE desse curso não são estatisticamente iguais entre os dois grupos de alunos, não se rejeitando a hipótese H_1 . Para oito cursos, cujo p -valor é superior a 0,05, aponta-se que os IE desses cursos são estatisticamente iguais, independentemente da modalidade de ingresso, rejeitando-se a hipótese H_1 .

Tabela 6 - Teste Binomial do nº de evadidos cotistas *versus* não cotistas, por Curso: UFPA - 2009 a 2011

Curso	2009				2010				2011				p -valor		
	Cotistas		Não Cotistas		Cotistas		Não Cotistas		Cotistas		Não Cotistas				
	Ni	Ne	Ni	Ne	Ni	Ne	Ni	Ne	Ni	Ne	Ni	Ne			
	p -valor				p -valor				p -valor						
Educação Física (lic.) - mat.	23	5	26	7	0.3368	22	2	23	4	0.2065	20	1	27	2	0.3693
Serviço Social - noturno	29	6	13	1	0.1480	19	1	18	1	0.4843	22	0	22	0	-
Administração - noturno	20	0	20	0	-	21	5	19	1	0.0505	18	0	22	1	-
Psicologia (f. psicol.) - mat/ves.	30	4	33	3	0.2963	30	0	30	2	-	26	0	33	2	-
Nutrição - matutino/vesp.	30	4	33	6	0.2995	29	1	31	3	0.1669	38	0	42	2	-
Administração - matutino	20	1	22	4	0.2756	16	0	21	0	-	18	0	20	1	-
C. da Computação (bac.) - vesp.	16	5	20	6	0.4678	18	4	17	5	0.3133	16	4	20	2	0.1151
Enfermagem - integral	40	3	44	10	0.0270	39	1	41	6	0.0281	35	0	42	6	-
C. Biológicas (bac.) - vesp.	15	2	15	2	0.5000	13	0	15	3	-	13	2	16	2	0.4114
Comun. Social (pub/pro) - mat.	10	0	12	3	-	10	0	10	0	-	9	0	11	1	-
Direito - noturno	41	3	40	3	0.4875	46	6	44	3	0.1625	47	2	49	1	0.2665
Medicina - integral	67	1	83	1	0.4393	73	8	85	3	0.0337	65	2	88	3	0.4545
Letras (lic. lín. francesa) - mat.	12	9	15	11	0.4609	5	4	17	11	0.2593	10	3	15	1	0.0595
Ciências Econômicas - mat.	20	2	20	3	0.3163	21	2	19	2	0.4580	18	6	23	4	0.1191
Letras (lic. língua alemã) - mat.	9	4	13	9	0.1225	5	4	8	4	0.1397	11	5	15	4	0.1599
Dança (lic.) - matutino	10	1	16	5	0.1054	7	2	6	2	0.4264	14	4	15	0	-
Teatro (lic.) - noturno	9	2	16	6	0.1904	6	0	17	5	-	14	1	16	6	0.0249

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Com base nos resultados apresentados na Tabela 6, conclui-se que não há diferença significativa entre a evasão de alunos cotistas e não cotistas, visto que a hipótese H_1 é rejeitada para a maioria dos 17 cursos estudados.

4.4.2 Comparação das taxas de aprovação

No período estudado (2009-2011), para os cursos de dupla entrada (Psicologia, Nutrição, Enfermagem e Medicina) a composição das turmas acontecia por ordem de classificação dos aprovados no vestibular (50% ingressavam no 1º semestre e 50% no 2º semestre), não considerando as modalidades de ingresso (cotista e não cotista). Na amostra selecionada, evidenciou-se uma predominância de não cotistas nas turmas do 1º semestre, diferentemente do evidenciado nas turmas do 2º semestre, com uma predominância de cotistas. Cabe lembrar que nos vestibulares desses anos, as primeiras colocações (50% das vagas) foram ocupadas predominantemente por não cotistas, por terem obtido maiores pontuações. A partir de 2015, a UFPA passou a considerar a modalidade de ingresso para a composição das turmas, 50% de cotistas e 50% de não cotistas tanto na primeira como na segunda turma, em consonância com as políticas de ações afirmativas de reserva de vagas.

Na Tabela 7, estão apresentados os resultados sobre a relação entre as TA dos alunos cotistas *versus* não cotistas dos cursos estudados: para os ingressantes no ano de 2009, os resultados indicam que 8 cursos apresentam *p-valor* abaixo do nível de significância de 0,05, apontando que as TA desses cursos não são estatisticamente iguais entre as modalidades de ingresso. Assim, pode-se concluir que há diferença entre as TA dos cotistas em relação aos não cotistas, portanto, a hipótese H_2^5 não é rejeitada. Para os demais cursos, a hipótese H_2 é rejeitada, pois apresentam *p-valor* acima do nível de significância de 0,05, demonstrando que as TA dos alunos cotistas e não cotistas são estatisticamente iguais. Assim, infere-se que não há diferença entre as TA entre as duas modalidades de ingresso; para aqueles que ingressaram no ano de 2010, os resultados apontam que 06 (seis) cursos possuem *p-valor* abaixo do nível de significância de 0,05, demonstrando que as TA dos alunos cotistas e não cotistas não são estatisticamente iguais nesses cursos. Assim, pode-se concluir que há diferença entre as TA dos cotistas e a dos não cotistas, não se rejeitando a hipótese H_2 . No entanto, para os demais cursos, a hipótese H_2 é rejeitada, uma vez que apresentam *p-valor* acima do nível de significância de 0,05, apontando que as TA dos alunos cotistas e não cotistas são estatisticamente iguais. Desse

⁵ H_2 : Alunos cotistas têm desempenho acadêmico mais baixo que os não cotistas.

modo, evidencia-se que não há diferença entre as TA entre os dois grupos de alunos; para aqueles que ingressaram no ano de 2011, em 6 cursos o *p*-valor está abaixo do nível de significância de 0,05, apontando que as TA não são estatisticamente iguais entre os dois grupos. Assim, infere-se que há diferença entre as TA dos cotistas em relação aos não cotistas, não se rejeitando a hipótese H₂. Nos demais cursos, o *p*-valor é superior ao nível de significância de 0,05, apontando que as TA são estatisticamente iguais entre as modalidades de ingresso, rejeitando-se a hipótese H₂.

Tabela 7 - Teste Binomial de aprovação dos cotistas versus não cotistas no 1º bloco de disciplinas, por curso: UFPA - 2009 a 2011

Curso	2009				<i>p</i> -valor	2010				<i>p</i> -valor	2011				<i>p</i> -valor
	Cotis-tas		Não Cotis-tas			Cotis-tas		Não Cotis-tas			Cotis-tas		Não Cotis-tas		
	<i>N</i>	<i>Na</i>	<i>N</i>	<i>Na</i>		<i>N</i>	<i>Na</i>	<i>N</i>	<i>Na</i>		<i>N</i>	<i>Na</i>	<i>N</i>	<i>Na</i>	
	<i>m</i>	<i>p</i>	<i>m</i>	<i>p</i>		<i>m</i>	<i>p</i>	<i>m</i>	<i>p</i>		<i>m</i>	<i>p</i>	<i>m</i>	<i>p</i>	
Educação Física (lic.) – mat.	13	11	13	12	0.2493	11	11	10	0.2939	10	12	11	0.2064		
Serviço Social - noturno	17	16	3	5	0.4662	15	14	13	12	0.4460	17	16	17	16	0.4018
Administração - noturno	93	75	85	68	0.4569	76	70	74	66	0.2697	72	59	87	73	0.3714
Psicologia (f. psi.) m/v (1º sem)	24	19	4	6	0.4293	48	47	8	0	0.2242	0	3	0	3	0.0026
Psicologia (f. psi.) m/v (2º sem)	21	18	0	9	0.0000	18	16	5	8	0.1515	12	12	0	0	0.5000
Nutrição - mat/vesp (1º sem.)	30	29	54	54	0.0886	33	31	51	47	0.3784	36	35	72	68	0.2586
Nutrição - mat/vesp (2º sem.)	57	53	39	34	0.1690	54	50	42	40	0.2976	78	74	54	53	0.1662
Administração - matutino	10	91	98	88	0.3868	80	75	5	93	0.1135	90	84	91	89	0.0718
C. da Computação (bac)-vesp.	55	34	76	39	0.1162	5	92	91	75	0.1532	89	57	9	66	0.1064
Enfermagem - int. (1º sem.)	39	39	4	3	0.0220	52	42	2	99	0.0003	40	39	92	71	0.0020
Enfermagem - int. (2º sem.)	11	11	8	2	0.0682	10	10	4	4	0.0038	10	92	72	61	0.0665
C. Biológicas (bac.) – vesp.	74	64	75	71	0.0435	65	64	70	63	0.0187	65	55	79	72	0.1137
Comu. Social (pub/pro)-mat.	30	29	30	28	0.2768	29	29	30	27	0.0402	27	27	33	30	0.0540
Direito - noturno	20	18	19	17	0.2015	31	29	30	28	0.3295	27	23	29	27	0.0028
	0	3	1	9		4	6	4	9		9	6	9	5	

Medicina - integral (1º sem.)	13 9	13 4	44 1	43 7	0.0126	45	44	5	0	0.2166	16	16	36	35	0.4431
Medicina – integral (2º sem.)	46 6	42 4	18 7	17 6	0.0927	45	43	13	13	0.0172	41	39	23	23	0.0011
Letras (lic.lín.francesa)–mat.	38	27	57	50	0.0211	15	13	51	31	0.0308	29	20	44	31	0.4460
Ciências Econômicas – mat.	77	55	72	35	0.0022	6	0	2	95	0.0729	5	83	4	91	0.1589
Letras (lic.lín.alemã) – mat.	35	27	44	27	0.0671	22	12	40	28	0.1118	40	25	60	51	0.0049
Dança (lic.) - matutino	50	48	79	69	0.0495	35	26	25	20	0.3029	70	68	75	70	0.1424
Teatro (lic.) - noturno	40	39	79	70	0.0493	30	30	85	80	0.0872	70	69	75	54	0.0000

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Com os resultados apresentados na Tabela 7, conclui-se que não há diferença entre as Taxas de Aprovação dos cotistas e não cotistas, visto que, para os 17 cursos estudados, a hipótese H_2 é rejeitada em 9 cursos para os ingressantes no ano de 2009, em 11 cursos para os ingressantes no ano de 2010 e em 11 cursos para os ingressantes no ano de 2011.

4.4.3 Comparação dos índices de integralização de curso

A Tabela 8 apresenta os resultados acerca da relação entre os IIC dos alunos cotistas *versus* não cotistas para cada um dos cursos estudados: dos ingressantes no ano de 2009, o curso de Enfermagem apresenta o *p-valor* abaixo do nível de significância de 0,05, apontando que os IIC desse curso são estatisticamente diferentes entre os alunos cotistas e não cotista. Neste caso, não se rejeita a hipótese H_2 . Para os demais cursos, exceto Psicologia e Letras (lic. língua francesa), a hipótese H_2 é rejeitada, pois apresentam o *p-valor* acima do nível de significância de 0,05, apontando que os IIC são estatisticamente iguais entre as duas modalidades de ingresso. Desse modo, pode-se inferir que não há diferença entre os IIC dos cotistas em relação aos não cotistas; dos ingressantes no ano de 2010, no curso de Medicina, por ter dupla entrada e período regular de 06 (seis) anos, não foi feito o cálculo do IIC para os ingressantes em 2010, uma vez que estes só teriam o curso concluído a partir de 2015/2º semestre, fora do período considerado (2012 a 2015/1º semestre). Enfermagem e Direito apresentam o *p-valor* abaixo do nível de significância de 0,05, apontando que os IIC são estatisticamente diferentes entre os alunos cotistas e não cotistas, portanto não se rejeitando a hipótese H_2 . Para os demais cursos, a hipótese H_2 é rejeitada, pois apresentam *p-valor* acima do nível de significância de 0,05, apontando que os IIC entre cotistas e não cotistas são estatisticamente iguais para esses cursos.

Tabela 8 - Teste Binomial dos índices de integralização de curso dos cotistas *versus* não cotistas no período regular, por curso: UFPA - 2009 a 2010

Curso	2009					2010				
	Cotistas		Não Cotistas		p-valor	Cotistas		Não Cotistas		p-valor
	Ingressantes	Integralizados	Ingressantes	Integralizados		Ingressantes	Integralizados	Ingressantes	Integralizados	
Educação Física (lic.) - matutino	23	11	26	12	0.4534	22	11	23	14	0.2316
Serviço Social - noturno	29	17	13	10	0.1262	19	0	18	2	-
Administração - noturno	20	8	20	6	0.2537	21	1	19	0	-
Psicologia (f. do psicólogo) – mat./vesp.	30	0	33	0	-	30	0	30	1	-
Nutrição - matutino/vesp.	30	17	33	17	0.3410	29	9	31	10	0.4595
Administração - matutino	20	10	22	12	0.3842	16	0	21	0	-
Ciência da Computação (bac.) - vesp.	16	3	20	3	0.3821	18	2	17	2	0.4758
Enfermagem - integral	40	33	44	28	0.0264	39	32	41	27	0.0499
Ciências Biológicas (bac.) - vesp.	15	8	15	10	0.2280	13	8	15	7	0.2157
Comunicação Social (pub/prop) – mat.	10	3	12	3	0.3966	10	4	10	3	0.3196
Direito - noturno	41	24	40	30	0.0580	46	24	44	31	0.0377
Medicina - integral	67	56	83	73	0.2216	-	-	-	-	-
Letras (lic. língua francesa) - mat.	12	0	15	0	-	5	0	17	1	-
Ciências Econômicas - matutino	20	7	20	6	0.3678	21	5	19	2	0.1348
Letras (lic. língua alemã) - mat.	9	1	13	1	0.3919	5	0	8	1	-
Dança (lic.) - matutino	10	7	16	11	0.4732	7	0	6	1	-
Teatro (lic.) - noturno	9	4	16	7	0.4866	6	3	17	4	0.1129

Fonte: Dados da pesquisa (2015)

No curso de Medicina, por ter dupla entrada e período regular de 6 anos, não foi feito o cálculo do IIC para os ingressantes em 2010, uma vez que estes só teriam concluído o curso em 2015/2º semestre.

Com base nos resultados apresentados na Tabela 8, conclui-se que não há diferença entre os Índices de Integralização de Curso de alunos cotistas em relação aos não cotistas, uma vez que a hipótese H_2 é rejeitada para a maioria dos 17 (dezesete) cursos estudados.

CONCLUSÃO

As políticas de ações afirmativas reportam-se a ações voltadas para proteger as minorias e grupos que antes sofreram discriminação pela sociedade em geral. No que diz respeito ao acesso às universidades públicas, as ações afirmativas se configuram como uma decisão assertiva dos governantes, pois garantem efetivamente o acesso dos menos favorecidos às vagas nas Instituições de Ensino Superior.

Este estudo teve como objetivo avaliar a permanência e o desempenho acadêmico dos alunos que ingressaram na UFPA, nos vestibulares dos anos de 2009 a 2011, após a implantação do sistema de reserva de vagas para as minorias (oriundos de escolas públicas e afrodescendentes), analisando os índices de evasão, taxas de aprovação e índices de integralização de curso, comparando-os entre as modalidades de ingresso: “Cotista” *versus* “Não Cotista”. Conclui-se que a permanência dos “Cotistas” é estatisticamente igual ou maior que a dos “Não Cotistas”, com base na análise comparativa dos índices de evasão calculados para os 12 cursos mais demandados e os 5 menos demandados que compuseram o recorte do estudo. Ainda utilizando-se a análise comparativa para a taxa de aprovação, fica evidenciado que o desempenho dos alunos é estatisticamente igual entre “Cotistas” e “Não cotistas”. Por sua vez, ao considerar a análise comparativa para o Índice de Integralização de Curso, também para avaliar o desempenho acadêmico, o estudo concluiu que não há diferença estatística significativa entre os dois grupos estudados.

Os resultados deste estudo permitiram evidenciar ainda que a implantação das medidas de inclusão social na UFPA, ali praticadas pela Política de Ações Afirmativas de reserva de vagas, configura-se como uma política pública acertada e inclusiva, rejeitando-se, assim, as hipóteses de que alunos cotistas evadem mais e têm menor desempenho acadêmico em relação aos não cotistas.

Portanto, esta pesquisa se contrapõe aos questionamentos de senso comum relacionados às políticas de ações afirmativas instituídas na UFPA, ao trazer subsídios que provam que não há prejuízos acadêmicos relacionados à qualidade do ensino superior, formação deficiente de profissionais, baixo desempenho acadêmico e altas taxas de evasão entre os alunos ingressantes pelo sistema de cotas. O estudo leva à conclusão de que, para otimizar a gestão acadêmica nas universidades públicas, é importante o acompanhamento do desempenho acadêmico (taxa de aprovação e índice de integralização de curso) e o monitoramento da permanência (índice de evasão) dos cotistas, ao longo do curso de graduação, uma vez que esses indicadores construídos na pesquisa, podem ser utilizados como instrumentos de gestão acadêmica na UFPA.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. M. F. P. M. **Um estudo sobre a avaliação da aprendizagem em um curso superior de ciências agrônômicas**. 1992. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.465/68, 1968. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5465-3-julho-1968-358564-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.711, 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei nº 73/99. Institui Sistema Especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas de ensino. Brasília, DF, 1999.

CARVALHO, J. J. **Inclusão étnica e racial no Brasil**: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Abril, 2005.

DIAS, E. C. M.; THEÓPHILO, C. R.; LOPES, M. A. S. Evasão no ensino superior: estudo dos fatores causadores da evasão no curso de Ciências Contábeis da Universidade de Montes Claros - UNIMONTES - MG. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 7., 2010, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 7, 2010.

GOMES, J. B. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS MINORIAS E O DIREITO - 2001: Brasília. As minorias e o direito. Brasília: Conselho da Justiça Federal; AJUFE; Fundação Pedro Jorge de Mello e Silva; The British Council, 2003. p. 95-132.

MENDES, O. R. F. **Indicadores de permanência e de desempenho dos alunos da Universidade Federal do Pará, Campus de Belém**: um estudo comparativo entre cotistas e não cotistas ingressantes no período de 2009 a 2011. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, Porto Alegre, ano XXX, n. 1 (61), p. 29-51, jan./abr. 2007.

PISCITELLI, Rui M. **O Estado como promotor de ações afirmativas e a política de cotas para o acesso dos negros à universidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

SANTOS, A. P. dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012.

SILVA, Z. B. **O processo avaliativo na aprendizagem baseada em problemas**: um estudo com alunos de medicina. 2001. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade São Francisco, Bragança Paulista, 2001.

SORDI, M. R. L. Problematizando o papel da avaliação da aprendizagem nas metodologias inovadoras na área da saúde. **Revista de Educação**, Campinas, n. 9, p. 52-61, 2000.

SOUZA, C. P. Avaliação do rendimento escolar: sedimentação de significados. *In*: SOUSA, C. P. (org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 6. ed. Campinas: Papyrus, 1997. p. 143-151.

TRAGTENBERG, Marcelo H. R. **Programa de ações afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina**: resultados preliminares. 2012. Disponível em: <http://www.amped.org.br/reuniões/31ra/1trabalho/GT11-4981--Int.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. CONSEP. **Resolução nº 3361 de 5 de agosto de 2005**. Estabelece normas para o acesso de estudantes egressos da escola pública, contemplando cota para negros, aos cursos de graduação da Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA, 2005.

VELLOSO, Jaques; CARDOSO, Claudete Batista. Evasão na educação superior: alunos cotistas e não-cotistas na Universidade de Brasília. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED), 32., 2008, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <http://www.amped.org.br/reuniões/31ra/1trabalho/GT11-4981--Int.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

GOVERNANÇA NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO AÇAÍ NO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-MIRI E SUA IMPLICAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Francisco de Paulo Coelho Júnior¹
Fábio Carlos da Silva²

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade da década de 1980, novas políticas de desenvolvimento objetivavam ajustar o sistema produtivo brasileiro, abrindo caminhos para proposições de crescimento econômico e social com viés descentralizador. Alinhada a isto, objetivando influenciar os processos de crescimento das economias intra-regionais, a política de desenvolvimento local ganhou campo como um modelo desenvolvimentista responsável por superar os desequilíbrios econômicos a partir do fomento a territórios com potencialidades de desenvolvimento competitivo capaz de tirar proveito do potencial existente (BARQUERO, 2002). Nessa direção e como forma de viabilizar o desenvolvimento local, surgiu o termo governança, conceituado por Gonçalves (2006) como “ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns”.

Nesse viés, o município paraense de Igarapé-Miri, localizado na região do Baixo Tocantins, despontou no início dos anos 1990 ao aplicar as bases teóricas do desenvolvimento local endógeno, pondo em prática um projeto de crescimento econômico denominado Mutirão que contou com a participação ativa, organizada e democrática da população diretamente envolvida, ao investir na cultura de cultivo do açaí através de práticas de manejo sustentável de áreas degradadas, preocupando-se essencialmente com o bem-estar da população local e com a conservação do meio ambiente.

Como reflexo dessa empreitada, anos depois, Igarapé-Miri passou a se destacar como um expressivo produtor de açaí, fato que oportunizou a criação de bases sólidas capazes de possibilitar um significativo processo de mudança estrutural no cenário econômico local, resultando na consolidação de um Arranjo Produtivo Local (APL), dada a presença de um aglomerado de agentes políticos, econômicos e sociais que se inter-relacionam em torno da atividade produtiva do fruto desenvolvendo relações econômicas e não econômicas entre

¹ Administrador, mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: franciscocj@ufpa.br

² Doutor em História Econômica e professor associado do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: fcsilva.ufpa@gmail.com

si, trocando conhecimentos e partilhando mecanismos de governança (CASSIOLATO; LASTRES, 2003b).

Por isso, a questão central desta pesquisa centra-se em analisar o modo de atuação e relacionamento dos agentes do APL a fim de caracterizar a estrutura de governança que conduz o funcionamento do Arranjo e as implicações disto para o desenvolvimento local. Para isso, objetivou-se especificamente: a) caracterizar a inter-relação entre os agentes do APL; b) analisar a estrutura e definir o tipo de governança existente no APL do açaí em Igarapé-Miri e suas implicações para o desenvolvimento local no município.

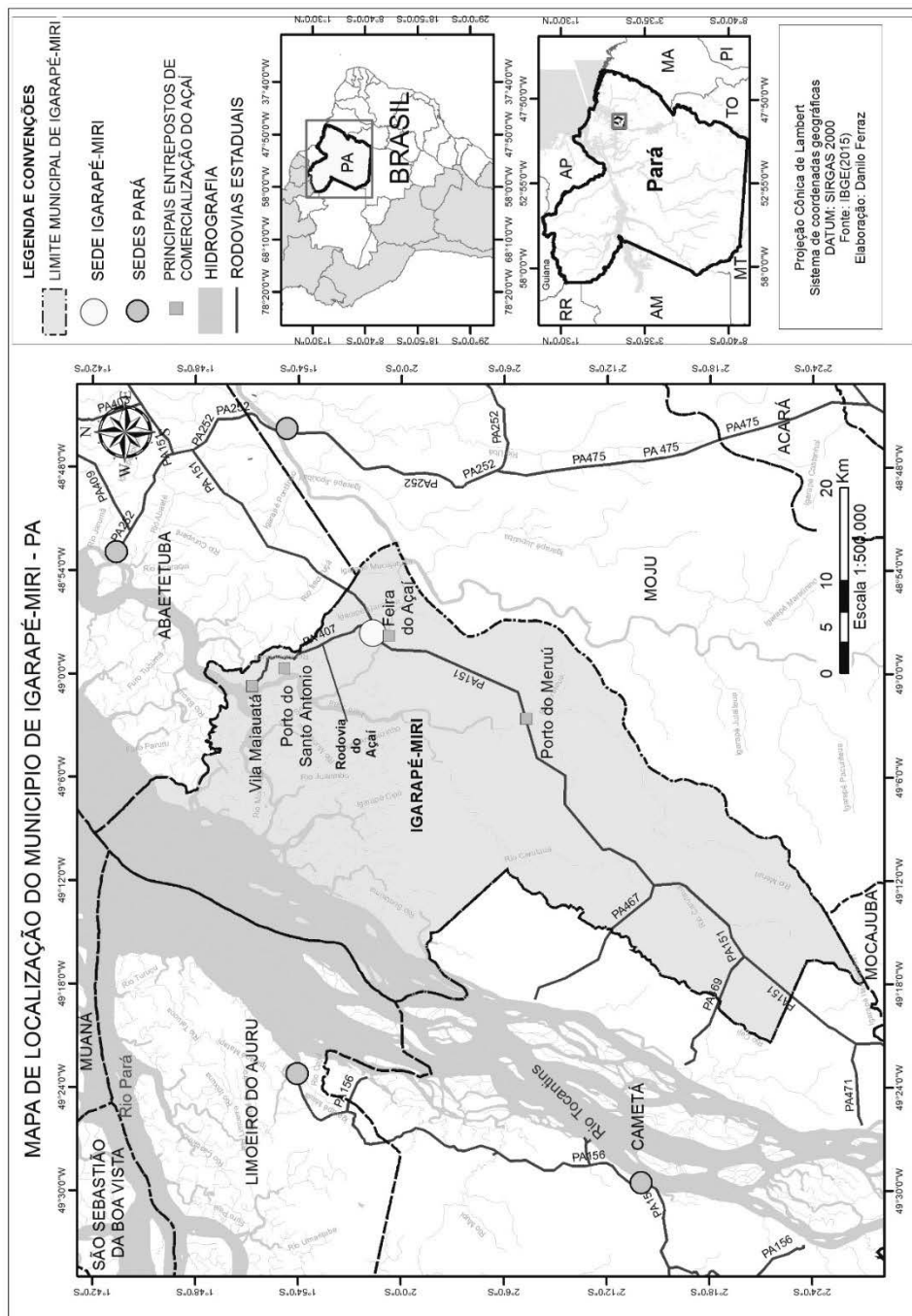
2 ÁREA DE ESTUDO

O município de Igarapé-Miri, localizado na margem direita do rio homônimo, pertence à zona fisiográfica Guajarina, mesorregião do Baixo Tocantins, no estado do Pará. Com uma extensão territorial de 1.996.790 km², o município constitui-se numa grandiosa área recortada por rios, furos, igarapés e ilhas fluviais, onde dois grandes ecossistemas são encontrados: as áreas de terra firme e de várzea. Na terra firme, a vegetação é mista, com presença de extensas áreas de floresta tropical e áreas modificadas pela ação humana para fins agrícolas e pecuários. Nas áreas de várzea, a floresta tropical é abarrotada de vegetais ombrófilos – cujo desenvolvimento exige clima chuvoso e alagado ou deles se beneficiam. Esta geografia é característica de toda a região do estuário próximo à foz do rio Tocantins, local propício para o cultivo do açaí.

3 DESENVOLVIMENTO LOCAL ENDÓGENO

A teoria endogenista tem como proposição coligar fatores de produção intrarregionais críticos – como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e o desenvolvimento, a informação e as instituições – com o desenvolvimento, dispensando a abordagem exógena de desenvolvimento, bastante praticada até final da década de 1970. Esta teoria fundamenta-se na crença de que toda região dotada dos fatores supracitados está estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente e, por isso, possui as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado (SOUZA FILHO, 2002).

Figura 1 - Mapa de localização do município de Igarapé-Miri/PA



Fonte: Elaborado pelos autores

Essa concepção abriu caminhos para novas proposições desenvolvimentistas, “momento em que os atores locais e regionais passaram a empreender ações objetivando influenciar os processos de crescimento das economias locais” (BARQUERO, 2002, p. 25). Por isso, o diferencial deste modelo está no fato de que esta proposta passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado, exógeno, de cima para baixo (TENÓRIO, 2007).

Gragnolino (*apud* TENÓRIO, 2007) considera o desenvolvimento local como um processo de crescimento centrado num território concreto em que os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de metas e projetos comuns. De modo complementar, segundo Buarque (2002, p. 25), “o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”.

Embasado nessas questões, com foco em sistemas produtivos, o desenvolvimento endógeno surge como uma estratégia em que comunidades, através de suas identidades próprias, tomam iniciativas visando assegurar o desenvolvimento através do fortalecimento de suas capacidades organizacionais, criando assim condições de evitar que organizações externas limitem suas potencialidades de atuação (BARQUERO, 2002). Este modelo estimula o empreendedorismo local, podendo ser visto como um “processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, que leva à melhoria do nível de vida da população” (BARQUERO, 2002, p. 41).

4 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL)

Entre as formas encontradas para alavancagem desenvolvimentista endógena, destaca-se a abordagem em Arranjos Produtivos Locais (APL), evidenciada por estabelecer uma nova perspectiva de estímulo ao desenvolvimento econômico com viés regional, descentralizado e com foco nas vantagens competitivas regionais. Na visão de Apolinário e Silva (2008), o conceito de APL tem se destacado como uma importante estratégia para promover e orientar o desenvolvimento local/regional e gerar ocupação e renda no país, através de “vínculos expressivos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem” (BOTELHO; CAMPOS, 2009, p. 16).

Sobre APL, a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedeSist adota uma definição amplamente difundida e adotada no Brasil, conceituando que “arranjos produtivos locais são aglomerações

territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003a, p. 5). O argumento básico do conceito analítico apontado pela RedeSist, segundo Cassiolato e Latres (2003a), é que, salvo algumas exceções, onde “houver produção de qualquer bem ou serviço haverá sempre um arranjo em seu torno, envolvendo atividades e atores relacionados à sua comercialização, assim como à aquisição de matérias-primas, máquinas e demais insumos”. Ainda para estes autores, “tais arranjos variarão desde aqueles mais rudimentares àqueles mais complexos e articulados” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003a, p. 8).

Costa (2010, p. 27) vai mais além ao destacar que o termo APL remete à

concentração de quaisquer atividades similares ou interdependentes no espaço não importando [...] a natureza da atividade econômica desenvolvida, podendo esta pertencer ao setor primário, secundário ou até mesmo terciário, variando desde estruturas artesanais com pequeno dinamismo, até arranjos que comportem grande divisão do trabalho.

5 GOVERNANÇA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL ENDÓGENO

Mencionado pela primeira vez na década de 1980 nos relatórios do Banco Mundial como “sinônimo de bom governo” (MATOS; DIAS, 2013, p. 23), o termo governança, após incorporar outras variáveis, aponta para um novo modo de governar caracterizado pelo:

maior grau de interação e de cooperação entre o Estado e atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas [...]. Assim o processo de formulação e implantação de políticas públicas deve ocorrer através da cooperação inter e intrainstitucional, e entre os atores públicos e privados, numa estrutura de redes e não mais de autoridade hierárquica (CAMPOS *apud* MATOS; DIAS, 2013).

Mesmo que Gonçalves (2006) afirme que o termo governança tem aplicação em variados campos e possui sentidos diferentes, inúmeros estudiosos no assunto, ao abordarem o tema, apresentam conceitos convergentes sobre o mesmo, quando trazem à baila a aplicação do termo de forma qualitativa, coadunando com o entendimento de que

A governança é determinada pela descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar, bem como pela parceria ou ação conjunta entre o público e o privado, o Estado e a sociedade civil ou governantes e governados, através do estabelecimento de ações conjuntas de redes organizadas, gestão das interações, sistemas de regulação,

mecanismos de coordenação e negociação entre atores sociais, visando uma solução inovadora dos problemas comuns, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (CASSIOLATO; LASTRES, 2003b; LOFFER, 2001 *apud* KISSLER; HEIDEMANN, 2006; GONÇALVES, 2006)

Diante das definições postas até aqui, compreende-se que só existe governança quando há gestão descentralizada ou compartilhada dos processos decisórios, com participação de diversos agentes – atores sociais, organizações públicas e privadas, redes de cooperação formais e informais e o sistema institucional construído por estas – com capacidade de articularem-se em rede, viabilizando estratégias de desenvolvimento orientadas para resultados, de forma colaborativa, no intuito de criar bases sólidas que possibilitem a geração de valor para o desenvolvimento de todos os envolvidos. Isto posto, cabe ratificar o entendimento mencionando Gonçalves (2006) ao defender que “o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança”.

Segundo Tapia (2005), a reprodução dos modelos de desenvolvimento local depende de estruturas de governança resultantes da ação coletiva de um sistema de atores que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, político e cultural específico. Por isso, é preciso compreender que tais estruturas pertencem a um processo complexo que depende de diferentes níveis de cooperação (FUINI, 2014).

Por esse motivo, a conjuntura institucional de um APL faz referência à estruturação existente nele, levando em consideração a atuação e a articulação dos agentes ou entidades no exercício de seus propósitos, ponderando suas capacidades políticas, econômicas e sociais, além dos recursos disponíveis.

Tipos de governança

A caracterização da governança pode ser observada através de algumas considerações teórico-metodológicas realizadas por diversos autores que se dedicaram a estudar a definição desta através da análise de suas bases estruturais definidas pelo modo de atuação e articulação dos agentes. Nesse rumo, as contribuições de Colletis *et al.* (1999) podem ser facilmente aplicadas em APL, visto que estes apontam que, a partir da articulação dos atores-chave com os mecanismos regulatórios globais, forma-se uma dinâmica territorial que se traduz na natureza da governança local, permitindo propor caracterizações mais precisas das estruturas instituídas no APL.

Colletis *et al.* (1999) apresentam quatro tipos de governança observados através do caráter público ou privado, dos objetivos atribuídos e dos modos

como os atores se apropriam dos recursos territoriais assim produzidos. São eles: privada, privada-coletiva, pública e mista, apresentados sinteticamente na Tabela 1:

Tabela 1 - Estilos de governança

<i>Tipo</i>	<i>Definição</i>
Governança privada	Ocorre quando um ator ou grupo privado domina e coordena os recursos de acordo com seu objetivo
Governança privada-coletiva	Ocorre quando um conjunto de atores privados, representados por uma instituição formal, coordenam suas estratégias para alcance de objetivos comuns a estes
Governança pública	Ocorre quando instituições públicas produzem bens ou serviços coletivos, a serem usufruídos por todos os atores, indiscriminadamente
Governança mista	Ocorre quando há a associação dos demais tipos de governança, mas com uma dominante

Fonte: Adaptado de Colletis *et al.* (1999)

Os possíveis formatos da governança apontados por Colletis *et al.* (1999) possibilitam configurar a dinâmica do APL ao definir o modo como os agentes atuam no mesmo. A partir desta teoria, conclui-se que o tipo de governança depende fundamentalmente de dois fatores: atuação governamental, através de implementação de políticas públicas interessantes para todos os agentes; e as estratégias mercadológicas dos agentes econômicos no Arranjo. Esta conclusão fundamenta-se a partir do entendimento de que a governança pública nada mais é do que um reflexo de efetiva e significativa atuação do poder público no APL ao ponto de, através de suas próprias ações, condicionar o comportamento dos demais agentes atuantes no arranjo, seja através de obras, incentivos fiscais, leis etc. Por outro lado, as governanças privada e privada-coletiva demonstram como organizações, individualmente ou em conjunto, utilizam estrategicamente seus recursos (ativos) para obter vantagem em suas transações comerciais sobre os demais agentes.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, esta pesquisa foi de natureza exploratória e descritiva. O caráter exploratório nos levou a adotar a aplicação de pesquisa bibliográfica como técnica de coleta de dados secundários que foram adquiridos através de pesquisa em estudos acadêmicos que abordam a mesma problemática ou fazem referência ao mesmo objeto de estudo abordado; planos de

desenvolvimento regionais e locais voltados para a cultura do açaí; e índices sociais e econômicos. Quanto ao método descritivo, foram analisados, a partir de dados primários, as principais características, fatos, atitudes e relações de agentes que atuam no APL de maneira a demonstrar com mais clareza os fenômenos relacionados com a situação-problema.

A análise da estrutura que define o tipo de governança existente atualmente no Arranjo foi possível devido à aplicação de entrevistas contendo perguntas semiabertas, direcionadas a representações públicas e privadas atuantes diretamente no APL do açaí no município de Igarapé-Miri, totalizando o número de cinco: Prefeitura Municipal, representada pelo Departamento de Agricultura; STR; CODEMI; Indústria Açaí Miriense; e o Senhor Roberto Pina, ex-prefeito e produtor rural do município.

Com relação à abordagem, a pesquisa foi definida como qualitativa, tendo em conta que envolveu a obtenção e interpretação dos dados, dando ênfase ao processo comportamental dos agentes do APL, o que possibilitou analisar as inter-relações destes.

Os dados primários coletados foram analisados através da técnica de Análise de Conteúdo, descrita por Bardin (1977, p. 38) como “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Para isso, o conteúdo coletado foi analisado através da decodificação qualitativa dos dados coletados nas entrevistas, com descrições fundadas em textos, objetivando demonstrar a realidade do objeto de estudo, mais precisamente a dinâmica e a complexidade econômica, política e social existente no Arranjo, responsável por definir as relações contratuais, de confiança e de articulação político-social existentes entre os agentes, bem como a maneira como estes se articulam no APL a fim de atingir seus objetivos, definindo assim a governança. Este processo foi realizado em fases, mais precisamente em três – *pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação* –, conforme preconizado por Bardin (1977).

Na *pré-análise*, foi realizada leitura flutuante e audição das informações coletadas a fim de conhecer gradativamente o conteúdo das mensagens gravadas nas entrevistas; em seguida, as respostas dos questionários foram transcritos em fichas. Na *exploração do material*, as categorias definidas foram construídas a partir da ênfase em palavras e sentidos mais frequentes nas entrevistas, identificadas com o auxílio do *software* “Nvivo Starter Sample Project”. A partir delas, foi realizada a comparação de enunciados e repetições de termos, temas e frases nas transcrições das respostas dos entrevistados para, em seguida, destacá-las e separá-las para posterior análise temática e de significância.

As expressões destacadas foram agrupadas em Unidades de Contexto, também denominadas subcategorias, imperativas para a categorização dos resultados da pesquisa de modo alinhado com embasamento teórico referendado para definição da estrutura e tipo de governança no Arranjo Produtivo estudado. Assim, as categorias definidas foram *Atuação Pública*, que por sua vez foi repartida nas subcategorias *Ações* e *Programas*, e *Articulação entre Agentes*, dividida nas subcategorias *Confiança*, *Cooperação* e *Interação*, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Categorias de análise

<i>Unid. de contexto</i>	<i>Conceito norteador</i>	<i>Subcategorias</i>	<i>Categorias</i>	<i>Unid. de registro</i>
Infraestrutura do APL	Evidencia o investimento público em infraestrutura no Arranjo	Ações	Atuação pública	A atuação pública no APL deve ser percebida a partir da implementação de programas e ações
Coparticipação	Remete à participação dos demais agentes no processo de criação de políticas ou planejamento de ações			
Programa de Desenvolvimento	Evidencia a existência de projetos ou planos de desenvolvimento	Programas		
Confiança entre agentes	Denota comportamentos e ações de confiabilidade através de acordos, contratos e transações comerciais	Confiança	Articulação entre agentes	A forma como os agentes se articulam no APL dependerá do nível de confiança, cooperação e interação destes
Cooperação entre agentes	Observa ajuda mútua, ações e vantagens coletivas	Cooperação		
Relacionamentos entre agentes	Evidencia a forma como se dão os relacionamentos políticos, sociais e comerciais	Interação		

Fonte: Os autores

Na última etapa de investigação, foram cumpridas a tarefa de *tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação* das mensagens, momento em que foi colocada em prática a análise dos dados propriamente dita, o que permitiu conhecer de forma mais clara e detalhada as informações necessárias para o alcance do objetivo principal deste trabalho.

7 CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES DO APL

No APL do açaí miriense, foi possível observar *in loco*, e confirmar através dos dados primários e secundários obtidos, a aglomeração de agentes econômicos, políticos e sociais, conforme sintetizado na Tabela 3.

Tabela 3 - Principais agentes que integram o APL do Açaí em Igarapé-Miri

<i>Agentes</i>	<i>Atividades</i>	<i>Instituições</i>
Econômicos	Plantio, extração, compra e venda de açaí <i>in natura</i> ; processamento para venda de açaí processado (industrializado)	Produtores Rurais, Peconheiros, Cooperativas, Associações, Indústrias de Beneficiamento, Marreteiros, Batedores Artesanais, Atravessadores e Agências de Fomento.
Políticos	Desenvolvimento de políticas públicas para fins de desenvolvimento local	Representantes de Classe, Prefeitura Municipal, Governo Estadual, Governo Federal
Sociais	Organização e representação social para atendimento de objetivos comuns	Associações, Serviços Sociais Autônomos

Fonte: Os autores

Estrutura e Tipo de Governança do APL do açaí em Igarapé-Miri

Esta seção apresenta qualitativamente os resultados obtidos na pesquisa de campo realizada, na qual se buscou analisar e compreender o modo de atuação, relacionamento e articulação entre os agentes que representam o APL estudado, considerando que estes elementos são fundamentais para o entendimento da dinâmica territorial que revela a natureza da governança local.

Percepções dos entrevistados e análise da governança no APL do Açaí de Igarapé-Miri

Para melhor compreensão dos depoimentos e da análise, esta subseção apresenta a caracterização das cinco pessoas entrevistadas, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Caracterização dos entrevistados

<i>Identificação</i>	<i>Tipo de agente</i>	<i>Organização</i>	<i>Cargo/função</i>	<i>Data da entrevista</i>
E1	Econômico	CODEMI	Presidente	13.06.2018
E2	Político	STR	Presidente	13.06.2018
E3	Político	Departamento de Agricultura	Diretor	09.07.2018
E4	Econômico	Açaí Miriense	Tecnóloga de alimentos	13.06.2018
E5	Econômico	Roberto Pina	Produtor rural	29.08.2018

Fonte: Os autores

A partir daqui serão apresentadas as percepções obtidas a partir dos depoimentos dos agentes entrevistados, tendo como base a transcrição das respostas destes, e a análise interpretativa dos relatos, o que revelará a governança existente no APL pesquisado, de acordo com a metodologia adotada. A análise será apresentada a partir das seguintes categorias: *Atuação Pública e Articulação entre Agentes*.

Categoria Atuação Pública

A seguir, enfatizam-se relatos coletados nas entrevistas concernentes ao modo como a administração pública (direta e indireta, municipal, estadual e federal) e alguns entes paraestatais atuam no APL, mais precisamente: Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri, Governo do Estado do Pará, Governo Federal, Agências de Fomento e Serviços Sociais Autônomos. Este campo evidencia a existência de projetos ou planos de desenvolvimento no Arranjo, principalmente relacionados ao investimento público em infraestrutura, além da averiguação da participação dos demais agentes no processo de criação de políticas ou planejamento de ações.

Interpretação da Categoria Atuação Pública

Os relatos indicaram inconsistente presença de instituições de pesquisa como Embrapa e UFPA. A partir dos anos 2000, quando o APL se consolidou, a atuação destas instituições diminuiu e as ações públicas de investimento no Arranjo pouco ocorreram, exceto a EMATER, que ainda possui razoável atuação entre os produtores rurais do município, auxiliando sobretudo na elaboração de projetos e acompanhamento técnico.

No âmbito municipal, a única iniciativa de maior visibilidade executada pela prefeitura do município consistiu na disponibilização de um terreno público

localizado às margens do rio que banha a cidade, que, mesmo em condições inadequadas, serve de entreposto para escoamento da produção de açaí.

A atuação governamental deixa a desejar principalmente na atenção às necessidades de infraestrutura no município. As principais queixas centram-se sobre as precárias condições de embarque, desembarque e armazenamento da produção, principalmente, nos portos localizados na sede do município e na zona rural, onde a infraestrutura existente foi viabilizada através de recursos dos próprios agentes.

Além dessas, os agentes relatam certa ineficácia do poder público com relação à manutenção e à pavimentação de estradas e, principalmente, ramais utilizados para escoamento da produção. Porém, na principal via de escoamento da produção, a rodovia do Açaí, as pontes existentes na estrada, que antes eram de madeira, hoje estão sendo substituídas por concreto, graças ao Governo do Estado do Pará, que tem contribuído nos últimos anos com algumas melhorias neste sentido, impulsionadas por emendas ao orçamento provocadas por parlamentares que atuam na região.

No que concerne ao planejamento de ações para o APL, na atual conjuntura, o governo estadual lançou o “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará - Pará 2030”, que, em sua fase inicial, se apresenta como uma iniciativa que visa implementar ações planejadas a partir da participação de agentes locais, ouvidos em assembleias cujas pautas consistiram em discutir ações para o APL, voltadas especialmente para estimular a ampliação e verticalização da produção, através do plantio de açaí em terra firme e implantação de indústrias de transformação secundária e terciária. Porém, os Produtores Rurais não se sentem contemplados com o projeto, pois alegam que na prática a iniciativa visa estimular apenas o setor industrial.

A relação entre o exposto até aqui e o que defendem Dias e Cario (2014) aponta para a conclusão de que a governança pública é ausente no APL, visto que o Estado pouco estabelece ou coordena as prioridades de todos os atores locais para a consecução de objetivos coletivos. O que é sustentado por Martins e Marini (2014) ao considerarmos que a ausência de governo em rede, orientado para resultados, integrando governo e atores sociais na condução de políticas públicas, negociando e harmonizando interesses.

Por isso, salienta-se que as iniciativas de desenvolvimento em voga se apresentam vestidas de exogenia, ao contrário da lógica de desenvolvimento que tornou Igarapé-Miri referência na produção de açaí, o que pode ser reflexo da baixa produção de bens ou serviços coletivos, além da fraca intercoletividade

entre Estado e autoridades locais, elementos essenciais de governança pública, conforme defendem Colletis *et al.* (1999).

Categoria Articulação entre Agentes

Neste tópico, os relatos coletados centram-se na forma como ocorre a articulação entre os agentes, seja intragrupo, seja entre categorias distintas, evidenciando a forma como se dão os relacionamentos políticos, sociais e comerciais no Arranjo, observando comportamentos e ações de confiabilidade e ajuda mútua.

Interpretação da Categoria Articulação entre Agentes

Um dos principais pilares do capital social, a confiança entre os agentes aponta um cenário desfavorável sobretudo no que diz respeito às relações entre os Produtores Rurais e Associações ou Cooperativas.

O baixo nível de confiabilidade entre os Produtores Rurais acarreta fortemente a queda dos atos de cooperação entre estes, seja na luta para garantir direitos sociais, seja na busca de vantagens comerciais. O cooperativismo no município, que já foi muito forte há alguns anos, diminuiu gradativamente à medida que os Atravessadores (depois os Marreteiros) passaram a se fortalecer e aliciar de modo mais aguerrido os Pequenos Produtores Rurais.

A queda no cooperativismo também é atribuída à ascensão socioeconômica dos Produtores Rurais, visto que a melhoria nas condições de vida destes acarretou certo comodismo. No entanto, de acordo com Araujo (2003), a submissão dos Produtores Rurais em relação a comerciantes intermediários se deu, principalmente, devido à desvalorização deste capital social, representado pelos baixos laços de confiança e de conexão social e pela incapacidade de cooperação e confiança mútua.

Hoje, em Igarapé-Miri, o modo de atuação dos produtores não é uniforme: muitos preferem trabalhar individualmente, com autonomia para vender a produção; enquanto optam pelo trabalho cooperado, vendendo a produção para as Indústrias, por meio de Cooperativas ou Associações.

Por outro lado, o fortalecimento econômico dos Atravessadores possibilitou a criação de sólidas redes de comercialização destes com os Marreteiros. O grande vulto de capital transacionado, à vista, entre esses agentes criou um laço de confiança, ou até mesmo de fidelidade extremamente forte, ao considerar-se que grande parte dos Marreteiros são fornecedores exclusivos de determinados Atravessadores. Este mesmo nível de confiança existe entre Atravessadores e seus clientes (as Indústrias), a julgar que estas consideram aqueles como seus principais fornecedores. O nível de confiabilidade entre

Atravessadores e determinadas Indústrias é tão forte ao ponto de, em casos extremos, estes fornecedores garantirem o funcionamento destas, fornecendo insumos (o açaí), quando elas não gozam de boa saúde financeira.

No APL, a relação entre as Indústrias locais também é alicerçada por um alto nível de confiabilidade e parceria, visto que estas não se veem como concorrentes, e sim como aliadas no mercado. Esta relação harmoniosa é bem percebida no período de safra, em dias que a produção de açaí é excessivamente alta. Quando isso ocorre, algumas indústrias locais com menor capacidade de processamento encaminham seus frutos *in natura* para serem processados em outras unidades.

As relações entre comerciantes intermediários e destes com o setor industrial é coesa. Neste grupo, os membros demonstram confiabilidade e depositam ampla confiança uns nos outros, possibilitando realizar muito mais do que o outro grupo (dos Produtores Rurais) que carece de confiança. O patrimônio intangível que representa esta relação é definido pela interação que promove o dinamismo, alavanca a produção e a produtividade e a capacidade do grupo para conquistar soluções ótimas a partir de estratégias “ganha-ganha” (VIANA *et al.*, 2016; PAIVA, 2004; COLEMAN *apud* PUTNAM, 1996).

Do ponto de vista político, o relacionamento entre os agentes é caracterizado pela má interação envolvendo a Prefeitura, o Governo do Estado e os demais. A conjuntura atual indica que o bom diálogo entre o poder público e os agentes privados do Arranjo é oscilante, pois a posição político-partidária de alguns pode facilitar ou atrasar negociações, o que demonstra que os agentes governamentais atuantes no APL não possuem sólida relação com os demais agentes locais.

Portanto, compreende-se que, no APL analisado, o conceito de governança defendido por Cassiolato e Lastres (2003b), Kissler, Heidemann (2006) e Gonçalves (2006), é pouco exercido, em virtude do baixo nível de ações governamentais descentralizadas e parcerias entre o público e o privado, bem como são baixos os mecanismos de coordenação e negociação entre atores sociais visando a soluções para o desenvolvimento dos participantes do Arranjo.

De outra forma, a interação entre os agentes privados do Arranjo é bastante intensa e, dependendo do ângulo, pode se mostrar harmoniosa ou conflituosa. Em termos comerciais, a interação entre Marreteiros, Atravessadores e Indústrias de Beneficiamento é bem construída, definida por uma estrutura de governança que vai ao encontro do que preconizam Justen *et al.* (2015), pois este grupo de agentes atua no sistema produtivo estabelecendo laços de interação, criando mecanismos de coordenação e controle do ambiente,

através de práticas de cooperação para a solução de problemas comuns para que seja alcançado o sucesso de suas atividades.

Por outro lado, o nível de organização dos Produtores Rurais e as relações destes com seus clientes, principalmente os Atravessadores e o setor industrial, demonstra sinais de instabilidade, devido a uns conflitos de interesses relacionados ao preço de compra e venda do açaí. A maior contestação dos Produtores, Cooperativas, Associações e Representações Sindicais consiste no fato de o setor industrial determinar o preço de compra do açaí produzido, institucionalizando uma regra que versa no estabelecimento de um preço de compra uniforme para todas as indústrias que adquirem açaí em Igarapé-Miri. Preço este que nos últimos anos tem caído consideravelmente, impactando na lucratividade dos Produtores Rurais.

O cenário ora estabelecido prova que a articulação entre os Produtores Rurais e seus clientes está na contramão da definição de governança de Fuini (2014), considerando-se que, no APL do açaí estudado, as ações tornaram-se menos coletivizadas, provocando a diminuição da coordenação de iniciativas que busquem a viabilização de interesses comuns, resultando em um ambiente onde as relações não contribuem para a melhoria da competitividade para todo o conjunto do Arranjo.

Implicações para o Desenvolvimento Local

Os dados coletados possibilitaram constatar o enfraquecimento de ações conjuntas, mecanismos de coordenação e negociação entre agentes, criando possibilidades interação e desenvolvimento para todos os participantes, conforme apregoam Cassiolato e Lastres (2003b), Heidemann (2006) e Gonçalves (2006).

A ausência de alguns fatores essenciais para a boa governança contribuem fortemente para o contexto atual, entre os quais destaca-se o declínio na organização social representada pela deterioração ou, em muitos casos, ausência de mecanismos de articulação entre Produtores Rurais e destes com os movimentos políticos e sociais, demonstrando uma significativa desvalorização e desarticulação do capital social rural, traduzida pelo baixo nível de confiança, solidariedade, integração social e cooperação e coparticipação.

Por outro lado, ao considerarmos que a atuação de atores não estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança (GONÇALVES, 2006) e que os problemas mais emergenciais da sociedade são em decorrência da falta ou ineficácia na participação do Estado (ULTRAMARI; DUARTE; 2011, p. 32), compreende-se que a queda na atuação governamental

nos últimos anos, em conjunto com indivíduos e organizações públicas e privadas, no sentido de promover e sustentar o crescimento do APL, contribuiu para o surgimento de ingerências de problemas comuns e acomodação de interesses conflitantes.

Além do mais, ao considerarmos que no APL em análise, ou em qualquer outro, a estrutura de governança é representada pelas forças organizacionais e institucionais e que estas são capazes de condicionar o comportamento dos agentes no Arranjo (JUSTEN *et al.*, 2015), destacam-se os mecanismos de articulação construídos por Marreteiros, Atravessadores e Indústrias de Beneficiamento, em que estes se valem de uma “falha de governança” no APL como um todo para usufruir, estrategicamente, de uma estrutura de governança “privada” que abrange a capacidade de reação coletiva às ameaças e oportunidades a ponto de garantir o triunfo econômico do grupo, oportunizada pela capacidade de determinação de preços e aumento de ganhos em escala.

Sobre esse ponto, os resultados obtidos indicam que o reduzido número de Indústrias de Beneficiamento detentoras de ativos estratégicos de natureza tecnológica, comercial, produtiva ou financeira, em contraste com o expressivo contingente de produtores e de produção, abrem espaço para a ocorrência de uma estrutura de mercado caracterizada por uma competição imperfeita, em que existem poucos compradores (Indústrias) e muitos vendedores (Produtores Rurais). Segundo Pindyck e Rubinfeld (2010), um mercado com estas características é definido como oligopsônio, ambiente propício para o aumento da capacidade de determinados compradores afetar o preço de um produto e adquirir a mercadoria por um valor inferior ao preço que prevaleceria em um mercado competitivo.

Esse fenômeno estrutural mercadológico nos leva a concluir que no Arranjo Produtivo Local do Açaí em Igarapé-Miri, conforme preconizam Colletis *et al.* (1999), na atual conjuntura, a governança é Privada, já que um número reduzido de agentes privados dominam e conduzem mecanismos de coordenação e criação de recursos com vistas a atender seus próprios interesses, influenciando significativamente a forma de atuação dos demais agentes existentes no APL e, simultaneamente, desestimulando o desenvolvimento econômico local endógeno, uma vez que a governança em voga consiste em um processo que não promove a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, principalmente dos Produtores Rurais, conforme defendem Ckagnazaroff *et al.* (2008).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, o conceito de Arranjo Produtivo Local foi considerado como uma das maneiras de contribuição para o desenvolvimento através da organização de atores locais reunidos em redes de relacionamento, o que ensejou a abordagem da governança entendida aqui como a arte de mobilizar e coordenar ações coletivas, de modo a dinamizar potencialidades capazes de consolidar e fortalecer o APL.

As referências teóricas que embasaram este trabalho foram essenciais para o alcance do objetivo proposto. Isto foi fundamental para demonstrar, através de fatos, como a governança pode ser estruturada e exercida na prática, o que contribuiu também para compreensão de como a caracterização dos agentes do Arranjo e suas inter-relações são adequadas para abrirem caminhos que levam à descoberta da natureza da governança existente no APL do açaí em Igarapé-Miri.

Por meio da metodologia adotada, os dados coletados e analisados mostraram que a forma como o Arranjo está estruturado e o modo de atuação de seus agentes indicam que o tipo de governança existente no APL do açaí no município de Igarapé-Miri é do tipo Privada, caracterizada pelo fraco desempenho governamental e pela atuação estratégica de agentes industriais bem articulados com seus principais fornecedores, os Atravessadores, além do baixo nível de coparticipação, cooperação e associativismo, o que demonstra que as estruturas de governança construídas estão em processo de declínio (ou transformação) devido à sobreposição de ações de iniciativas individuais, à inexpressiva participação e atuação governamental, e ao enfraquecimento dos movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. da. Saber local e interações no APL de bordados de Caicó, RN: Arte-negócio no semi-árido nordestino. *In*: CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. P. de; LASTRES, H. M. M. (org.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: criatividade e cultura**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

ARAÚJO, Maria Celina D'. **Capital social**. Rio de Janeiro: Passo-a-Passo, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (org.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003a.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST). Novembro, 2003b. Disponível em: www.ie.ufrj.br/redesist/P4/textos/Glossario.pdf. Acesso em: 28 fev. 2018.

COLLETIS, Gabriel *et al.* Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, Toulouse, n. 48, out. 1999.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

DIAS, Taís; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014.

FUINI, Lucas Labigalini. A governança em arranjos produtivos locais (APLs): algumas considerações teóricas e metodológicas. **Revista Geografia**, Londrina, v. 23, n. 1, p. 57-83, 2014. Disponível em: www.uel.br/portal/firm/firmOpcao.php?opcao=http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia. Acesso em: 13 mar. 2018.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACUIONAL DO CONPEDI, 2006, Manaus, **Anais [...]** 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 23 out. 2017.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Editora Alínea, 2013.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SOUZA FILHO, Jorge Renato. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre: UFRS, 2002. Mimeografado.

TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento local com cidadania. *In*: TENÓRIO, F. G. (org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. p. 105-137.

GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE BREVES - 2000 a 2015

Márcia Nemer Furtado¹

Fábio Carlos da Silva²

1 INTRODUÇÃO

Para subsidiar os planos de investimentos locais, o município de Breves dispõe de instrumentos teóricos consubstanciados no Plano Diretor, no Plano Plurianual (PPA), no Plano Estratégico (PES), no Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) e no Plano de Governo. Do ponto de vista prático, indicadores sociais negativos permanecem como marcas distintivas de Breves, coexistindo com os Planos de Desenvolvimento Local municipais, o que nos leva à questão: qual a conexão entre os Planos de Desenvolvimento Local do município de Breves e os dados negativos que assolam a região?

O objetivo principal do presente artigo é o de analisar a governança dos planos locais no município de Breves no período compreendido de 2000 a 2015. A escolha do referido período explica-se pelo fato de que os Planos Diretor e Estratégico existentes destinam-se aos anos de 2001 a 2011. Quanto ao Plano Plurianual, optamos pelos quadriênios 2010/2013 e 2014/2017 em virtude de apresentarem um maior número de informações. Cumpre, entretanto, ressaltar que – dado no período da realização da pesquisa, os dados referentes aos anos de 2016 e 2017 ainda estarem em aberto – a análise das metas previstas e efetivadas abarcou o período 2010-2015.

Do ponto de vista teórico-metodológico, optamos pela consecução de uma pesquisa quali-quantitativa: fizemos uso das técnicas comumente utilizadas nas pesquisas de campo (entrevistas semiestruturadas e questionários fechados), nas pesquisas teóricas (levantamento bibliográfico – livros, dissertações, artigos científicos – e documental, por meio da consulta a leis, regulamentos, planos, indicadores e índices) e, simultaneamente, dos procedimentos estatísticos próprios às pesquisas de natureza quantitativa.

Nessa perspectiva, além dessa introdução, o artigo divide-se em cinco seções. A primeira apresenta o referencial teórico-metodológico utilizado para o desenvolvimento da pesquisa. A segunda caracteriza o referido município, enfatizando os aspectos referentes a localização, população, limites geográficos, extensão territorial, energia, água, moradia e instalações sanitárias. A terceira

¹ Mestre em Gestão Pública – NAEA/UFPA e professora de Sociologia da SEDUC/PA. E-mail: mnemerf@yahoo.com.br

² Doutor em História Econômica e professor associado do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: fcsilva.ufpa@gmail.com

seção analisa os planos locais – Plano Diretor, Plano Estratégico e Planos Plurianuais. Por fim, na quarta, apresentamos as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

2.1 Referencial teórico

A partir de 1970, com a crise do petróleo, as crises de liquidez dos anos de 1980, a nova economia global com base na sociedade do conhecimento inaugura o discurso da “crise do Estado” (MARTINS; MARINE, 2010). O Estado providente de políticas públicas passa a ser considerado um entrave ao desenvolvimento do mercado; a confiabilidade em suas instituições começa ser questionada e sua reforma torna-se prioridade. Nesse contexto, a nova gestão pública passa a ser considerada o modelo de gestão necessária à reforma estatal e ao ideal neoliberal, com incentivo à aplicação de tecnologias gerenciais privadas no setor público.

Friy (2007) destaca que, no Brasil, esse debate teórico torna-se relevante no início dos anos 1990, em um contexto de forte globalização, imposição do modelo neoliberal, evidente incapacidade de as instituições públicas fragilizadas lidarem com problemas e efetivarem as políticas públicas. Apesar de pouco estudada, teórica e empiricamente, a governança possui potencial para contribuir com novas tendências para a gestão de instituições públicas, pois enfatiza a necessidade de melhorar a prática administrativa e a de democratizar o processo de decisão por meio da crescente demanda de participação da população e da sociedade civil organizada.

A governança surge para proporcionar efetividade na gestão do bem público, já que a ausência de planejamento adequado, a deficiência de recursos humanos e financeiros e a fragilidade do controle ambiental contribuem para o alastramento de problemas, principalmente, os de natureza social e ambiental (HOLLANDA, 2009 *apud* MATOS; DIAS, 2013). É nessa perspectiva que a falta de boa governança – incluindo políticas ineficientes, fiscalização precária, instituições frágeis, corrupção, infraestrutura inadequada, escassez de novos investimentos – torna-se o grande desafio da atualidade.

De acordo com Schneider (2005 *apud* CKAGNAZAROFF; ABREU, 2018), na contemporaneidade, governança não se limita à condução estatal, aplicando-se, também, a outras conduções sociais por meio de instituições e outros atores sociais, com reflexo sobre o desenvolvimento econômico local. Assim, vários atores possuem o comando, cada um em sua área, mas com finalidades comuns relativamente à formulação e implementação de políticas públicas. Seria, portanto, um comando compartilhado entre governo e sociedade

civil de maneira a ampliar a articulação do Estado com outros atores e intensificar a relação entre redes institucionais.

A governança representa meios e processos utilizados para o alcance de resultados eficazes e legalmente previstos. Para isso, governo e sociedade, em uma ação conjunta, legítima e institucionalizada, devem construir consensos que possibilitem a formulação de políticas públicas e resolução de problemas (GONÇALVES, 2006). Nesse processo, reafirma-se a essencial participação de atores não estatais para a legitimidade das práticas de governança.

Segundo Réus e Andion (2018), a governança pode se dar por meio da própria sociedade, com uma gestão que não atue somente na esfera governamental, mas, principalmente, no espaço da sociedade, em que os objetivos almejados são, principalmente, sociais e, eminentemente, coletivos. Esse novo modelo de governança, entretanto, fica, de modo geral, preso à possibilidade real de construir e executar uma agenda comunitária sem que se tenha um senso de coletividade. Daí porque governos e líderes políticos devem incentivar e promover conhecimentos sobre política e democracia.

Passou-se a reconhecer que o Estado necessita da capacidade de comando e de coordenação para que as políticas públicas sejam efetivadas. Isso requer do Estado mais flexibilidade, descentralização e estímulo à participação de diversos atores sociais, além da ampliação dos mecanismos de controle social (CKAGNAZAROFF; ABREU 2009). A prática da boa governança necessita de crescente responsabilização dos governos municipais no âmbito da ampliação do conteúdo dos direitos sociais e do aumento dos canais de participação da cidadania.

Nesse contexto, a ampliação da participação política tem um efeito que vai além da governança de uma instituição. Ela contribui para a formação de capital social e político, ou seja, qualifica a atuação das pessoas no jogo político (BUARQUE, 2008). Sem o papel educativo da participação política, porém, todo esse processo pode resultar na ilusão da participação e na continuidade das forças clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais.

2.2 Referencial metodológico

No concernente aos procedimentos para a condução da investigação, explicitamos as etapas percorridas para o alcance dos resultados pretendidos. Assim, elegemos os seguintes componentes: método de abordagem e de procedimento, técnicas, delimitação do universo da pesquisa e tipo de amostragem. De posse dos dados, descrevemos as fases da seleção, codificação, tabulação, análise, interpretação e as conclusões relativas aos mesmos.

Com o intuito de alcançarmos prováveis conclusões relacionadas à problemática delimitada, qual seja, a da relação entre a governança dos planos de desenvolvimento local e os índices negativos que envolvem a região, utilizamos a abordagem indutiva, partindo da particularidade dos planos de desenvolvimento local para compreendermos a governança dos mesmos no município de Breves. “Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles” (GIL, 2008, p. 10).

Dados os procedimentos adotados para a investigação representarem suas etapas mais concretas, optou-se pelo método estatístico, processo que permite constatar se as observações simplificadas possuem relações entre si. O papel do método estatístico é o de fornecer uma descrição quantitativa da sociedade (MARCONI; LAKATOS, 2003). Assim, os dados coletados relacionados à governança dos planos locais foram submetidos a termos quantitativos e a manipulações estatísticas, objetivando comprovar que as práticas governamentais estão desintegradas do que foi planejado pelos referidos planos.

As técnicas correspondem à parte prática da coleta de dados, apresentando duas divisões: documentação indireta, abrangendo a pesquisa bibliográfica e documental diretamente relacionada à pesquisa de campo (MARCONI; LAKATOS, 2003). No presente artigo, as técnicas adotadas foram a pesquisa bibliográfica, constituída, principalmente, por livros, dissertações, artigos científicos, e a pesquisa documental, baseada em leis, regulamentos, planos, indicadores e índices. Quanto à pesquisa de campo, optou-se pela entrevista semiestruturada e pela aplicação de questionários fechados.

A delimitação do universo da pesquisa representa a descrição da população participante da pesquisa, ou seja, que pessoas ou coisas, fenômenos etc. serão pesquisados (MARCONI; LAKATOS, 2003). As entrevistas, por exemplo, destinaram-se aos técnicos responsáveis pelo Plano Diretor (nominado no texto como Entrevistado 1) e pelo Plano Plurianual (nominado no texto como Entrevistado 2). Previmos, ainda, entrevistas semiestruturadas com os dois prefeitos que assumiram a gestão do município no período em estudo (2000 a 2015); porém, apesar da entrega com antecedência de documentos que solicitavam o agendamento das entrevistas, não houve resposta ou mesmo justificativa por parte dos referidos gestores e/ou de suas assessorias quanto à não realização da entrevista.

Quanto ao tipo de amostragem, Marconi e Lakatos (2003) afirmam que representa uma parcela do universo da pesquisa. Nesse sentido, torna-se

necessário investigar que parte da população poderá ser considerada representativa para poder inferir, o mais legitimamente possível, os resultados; por isso, deve-se escolher uma parcela o mais próxima possível do todo. No processo de amostragem existem duas divisões: a não-probabilística e a probabilística. A primeira não possui escolha aleatória, sendo do tipo intencional; a segunda baseia-se na escolha aleatória dos sujeitos pesquisados e permite o tratamento estatístico.

Nessa perspectiva, os questionários foram aplicados a todos os gestores das secretarias municipais, bem como a 397 (trezentos e noventa e sete) munícipes. Esse número de munícipes é resultado da amostra probabilística aleatória simples e, conseqüentemente, do cálculo do erro máximo admitido, isto é, 5% (cinco por cento). Para a definição amostral utilizaram-se, assim, como número mínimo, pessoas de 10 (dez) anos ou mais, economicamente ativas, do município de Breves correspondente a 33.058 (trinta e três mil e cinquenta e oito) sujeitos (cf. IBGE, 2010) de 92.860 (noventa e oito mil oitocentos e sessenta) indivíduos— número total de habitantes do município (IBGE, 2010). Para o cálculo da amostra utilizamos a seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \times n_0}{N \times n_0}$$

Em que n é o número mínimo da amostra; N refere-se ao número da população; n_0 representa a primeira aproximação do tamanho amostral; $n_0 = 1/\epsilon^2$, sendo $\epsilon = 5\%$, que é o erro máximo admitido.

A aplicação dos questionários se desenvolveu de forma equivalente em todos os bairros do meio urbano do município: Centro, Cidade Nova I, Cidade Nova II, Cajual, Aeroporto, Nova Breves, Riacho Doce, Castanheira, Jardim Tropical, Santa Cruz e, em todos os distritos componentes do meio rural: Sede, Antônio Lemos, Curumum e São Miguel dos Macacos.

Em seguida à coleta dos dados, os mesmos foram selecionados, codificados e tabulados. No processo de seleção, foram detectadas as falhas para evitar informações confusas, distorcidas, incompletas que poderiam prejudicar o resultado da pesquisa. No momento da codificação, os dados foram categorizados e contados para facilitar a tabulação. Por fim, os dados passaram pela fase de tabulação e, a partir daí, foram dispostos em tabelas e gráficos para facilitar a sintetização, compreensão e interpretação. Os dados foram organizados da seguinte forma: aqueles provenientes de documentações indiretas (a exemplo da pesquisa bibliográfica e documental) deram base aos fundamentos teóricos e conceituais da pesquisa e os dados dos técnicos

responsáveis pelos planos municipais foram sistematizados para a análise dos resultados, mas não foram tabulados devido à subjetividade das respostas; já os dados dos municípios e gestores das secretarias municipais, por meio do *software Excel 2010*, foram organizados em tabelas, de forma a facilitar a leitura do conteúdo e dos resultados da pesquisa.

Depois de manipulados, os dados foram analisados e interpretados o que, conforme Marconi e Lakatos (2003), constitui duas atividades distintas, embora estritamente relacionadas e denotativas da fase central da pesquisa, pois, apesar da importância dos dados, é a eficácia da análise e da interpretação que determina o valor da pesquisa. Assim, por meio da análise, tentou-se evidenciar a confirmação ou não da problemática levantada e, a partir da interpretação dos mesmos, buscamos verificar se os objetivos propostos foram esclarecidos.

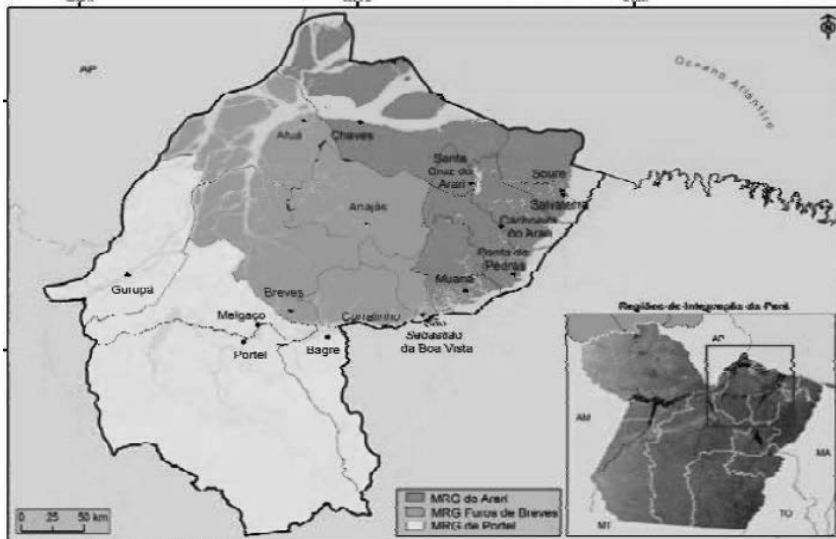
A última fase da pesquisa restringiu-se às conclusões, signos da síntese dos principais resultados obtidos, à relação entre teoria e prática e à resposta à questão problema delimitada. Além disso, buscou-se finalizar com recomendações, de ordem prática, ou seja, intervenções pertinentes à governança dos planos de desenvolvimento local no município de Breves.

3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE BREVES

O município de Breves (conforme Mapa 1) localiza-se ao sudoeste da ilha de Marajó (atualmente, também denominada *Região de Integração do Marajó* (RIM)), no estado do Pará. Até 2010, a população era de 92.860 habitantes, distribuída nas zonas urbana e rural sendo, portanto, a maior e principal cidade da ilha de Marajó. Por essa razão, a cidade é reconhecida como sendo a *Capital das Ilhas*. Geograficamente, limita-se com os seguintes municípios: Afuá e Anajás (ao norte); Melgaço (ao sul); Anajás, Curralinho e São Sebastião da Boa Vista (a leste) e Melgaço e Gurupá (a oeste) (IBGE, 2016).

Segundo o Diagnóstico Socioeconômico do Município de Breves (2010), dentre os municípios do Marajó, Breves é o maior município da região, com extensão territorial de 9.527,6 km² e é constituído por quatro distritos: Sede, Antônio Lemos, Curumum e São Miguel dos Macacos. O distrito Sede representa o centro comercial das riquezas produzidas e comercializadas na região: borracha, arroz de várzea, madeira e palmito do açaí. Entretanto, dadas as transformações e crises cíclicas, tem-se, como reflexo, as alterações na sua posição de cidade centralizadora e comercializadora de fluxos.

Mapa 1 - Ilha de Marajó, estado do Pará



Fonte: Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (2007)

Quanto aos aspectos estruturais, no meio urbano, apenas 93% da população possuem energia elétrica; os demais utilizam ligações clandestinas. Na área rural, 34% dispõem de energia fornecida pela CELPA; 53% recebem energia elétrica fornecida por geradores próprios ou da comunidade, movidos a óleo diesel que, devido a seu custo elevado, reduz a disponibilização de eletricidade a poucas horas diárias; 13% recebem energia elétrica de geradores de empresas particulares nas vilas, perfazendo um total de 75% da população que, de alguma forma, dispõem de energia elétrica (SEMED, 2010).

A água é de coloração enferrujada e possui cheiro desagradável. Menos da metade das residências recebem água encanada. Na área urbana apenas 37% da água consumida pelas famílias é oriunda da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), pois 32% são provenientes de poços, 27% de rios e igarapés e 4% (como mostra a Fotografia 1) referem-se às residências que coletam água das chuvas, carros pipas ou canos, que são quebrados nas ruas, nos quais é improvisada uma espécie rudimentar de cisterna. Somente 43% da água que chega às residências é encanada, enquanto 57% da população utilizam baldes para o abastecimento. Na área rural, a água consumida pelas famílias, em 85%, é oriunda dos rios e igarapés e 15% provêm de poços (SEMED, 2010).

Fotografia 1- Abastecimento de água alternativo no bairro Jardim Tropical do município de Breves (PA)



Fonte: Machado (2016)

Quanto às condições gerais de moradia, pode-se dizer que quase a metade da população na área urbana (44%) está instalada em moradias de até dois cômodos e apenas 4% residem em casas com mais de seis cômodos; 10% das casas são construídas de alvenaria, 87% de madeira e 3% são mistas. Na área rural, a parcela populacional instalada em moradia de até dois cômodos cai para 25% e a totalidade das residências construídas de madeira (SEMED, 2010).

Em relação às instalações sanitárias das residências, observa-se que, na área urbana, apenas 18% dispõem de banheiros com fossa e, na área rural, apenas 10%. Já as fossas sanitárias abertas estão presentes em 70% das residências na área rural e 63% na área urbana, enquanto 19% da área urbana e 20% da área rural não dispõem de nenhum tipo de saneamento (SEMED, 2010).

Relativamente ao aspecto social, no *ranking* nacional, do IDHM, dentre os 5.565 municípios do Brasil, Breves está na 5.520ª posição, o que significa que 5.519 (99,17%) municípios estão em situação melhor e 45 (0,81%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 143 outros municípios de Pará, Breves ocupa a 132ª posição, sendo que 131 (91,61%) municípios estão em situação melhor e 11 (7,69%) municípios estão em

situação pior ou igual. Além disso, o índice de concentração de renda aumentou nos últimos vinte anos, passando de 0,53 (1991) para 0,58 (2010), de modo que os 20% mais ricos detinham 58,41% de toda a renda do Município em 1991, passando para 61,74 em 2000 e 61,27 em 2010 (PNUD, 2013).

Percebe-se, portanto, que a cidade de Breves continua sofrendo as consequências do processo acelerado de ocupação e expansão urbana, expresso, principalmente, pela ocupação desordenada, em áreas impróprias e desprovidas de qualquer investimento em urbanização (SEMED, 2010). É nesse contexto de contradições que a análise da governança dos planos de desenvolvimento local no município de Breves justifica-se, pois representará a compreensão das dinâmicas entre o que está planejado e o que vem sendo praticado em termos de políticas públicas para o município.

4 GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE BREVES

4.1 Plano Diretor Urbano de Breves

A Constituição Federal trouxe para o seio da sociedade brasileira um dos princípios básicos para a equidade e justa distribuição urbana: o princípio da função social da cidade e da propriedade de forma a garantir acesso à terra urbanizada e regularizada, direito à moradia e serviços públicos a todos os cidadãos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). O texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios para a política de desenvolvimento e gestão urbana. Nessa perspectiva, elegeram o Plano Diretor como instrumento básico da referida política e estabeleceram elaboração obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Como enfatizam Santos Junior e Montandon (2011), somente treze anos depois foi criada a lei federal que regulamenta os artigos constitucionais que tratam da política urbana (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), denominada Estatuto da Cidade. A mesma reforça a importância do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além disso, estende sua obrigatoriedade para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesses turísticos do impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar como aproveitamento do solo urbano.

Visando ao cumprimento das referidas bases legais, a Prefeitura Municipal de Breves, por iniciativa da Secretaria de Finanças (SEFIN), formou um grupo técnico de trabalho, que contou com a participação de servidores municipais e diversos colaboradores para a elaboração do Plano

Diretor (CARDOSO; MERCÊS, 2009). A metodologia de elaboração do plano baseou-se na técnica *zooop* e a partir de dados oficiais, visitas realizadas em seis bairros e reuniões abertas com a comunidade, consolidaram o Plano Diretor Municipal de Breves.

De acordo com o Entrevistado 1, a elaboração do Plano Diretor de Breves envolveu um período de seis meses e só se efetivou devido a exigências legais. O processo teve início com um estudo teórico sobre o planejamento urbano; em seguida, trabalharam na elaboração do diagnóstico e, posteriormente, desenvolveram o Plano Estratégico. A participação da comunidade ocorreu por meio de reuniões nos bairros urbanos tendo como foco central ouvir as pessoas sobre o crescimento e planejamento dos bairros, com redefinições de limites, zonas e equipamentos urbanos variados.

De acordo com o art. 2º, o plano aplica-se a toda a extensão físico-territorial do município de Breves. Seu papel, referenciado no art. 3º, é estimular e ordenar o desenvolvimento municipal, estabelecer os instrumentos que serão aplicados para ocupação do solo e para o crescimento urbano, além de embasar, segundo o art. 4º, as políticas, diretrizes, normas, planos, programas, orçamentos anuais e plurianuais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2001a).

Cardoso e Mercês (2009) acrescentam, no relatório de avaliação sobre o referido plano, que, embora o art. 2º do plano diretor estabeleça que o mesmo se aplica a toda extensão físico-territorial do município, seus objetivos, diretrizes e instrumentos tratam exclusivamente da área urbana do distrito Sede. Tal informação é referendada pelo Entrevistado 1, ao afirmar que a única menção ao meio rural se deu de forma teórica com a comunidade Corcovado (vila do distrito Sede, próxima à cidade), cuja intenção era tornar esse espaço uma área industrial.

Enfatizam ainda os autores que, embora o art. 88 estabeleça que o objetivo do zoneamento seja o de possibilitar o uso e ocupação do solo com distribuição mais equitativa, o que se observa na prática e na Fotografia 2, são zonas periféricas carentes de infraestrutura e saneamento; zonas de habitação popular em áreas não urbanizadas e sem identificar o vetor de crescimento da cidade, ou ainda, o estrangulamento da zona comercial pelas zonas habitacionais periféricas. Não se identificam, na Lei de Zoneamento, diretrizes e parâmetros diferenciados que busquem favorecer as classes populares. Dessa forma, o zoneamento proposto no PD pode reforçar a lógica de segregação e exclusão social das áreas centrais.

Fotografia 2 - Zonas periféricas carentes de infraestrutura e saneamento no município de Breves (PA)



Fonte: Furtado (2015)

O art. 92 indica que a consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano se dará mediante a implementação das seguintes estratégias: *cidade educadora*, cuja pretensão era a de tornar a cidade de Breves referência na prestação de serviços educacionais; *cidade solidária*, que incentivaria a participação popular e a convivência social; cidade com espaço urbano atrativo, que criaria paisagens acolhedoras e integradas aos recursos naturais, com condições saudáveis de moradia e melhor acessibilidade e mobilidade interna; cidade empreendedora, que desenvolveria os processos produtivos e gerenciais; cidade eficiente, que consolidaria Breves como espaço de excelência em gestão pública (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2001a).

Com relação às referidas estratégias, Cardoso e Mercês (2009) ressaltam que foram definidos diversos objetivos específicos para cada estratégia, sem estabelecer, no entanto, como, quando, por quem e quais os recursos necessários ao desenvolvimento e implementação dessas políticas. Além disso, não foram constituídos programas ou instrumentos específicos de integração e execução das mesmas. Em outras palavras, a previsão de tornar o município um centro regional de comércio e serviços e referência nos serviços de educação, saúde, cultura, turismo e lazer não define prazos, responsáveis e mecanismos para a execução das estratégias.

O PD de Breves – ao tratar do Sistema de Gestão e Participação Democrática – conforme referem Cardoso e Mercês (2009), prevê apenas a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente e a realização de audiências para a elaboração do Plano Plurianual e revisão do Plano Diretor. Não se faz referência, entretanto, à estrutura de gestão democrática e nem esclarece como será a integração entre a sociedade e o orçamento municipal.

Cardoso e Mercês (2009) lembram, ainda, que mesmo o Diagnóstico Municipal tendo indicado a situação do município na área do saneamento, indicando as principais carências do serviço de abastecimento de água fornecido pela COSANPA (conforme ilustra a Fotografia 1), não há rede de esgoto, sendo os dejetos despejados no rio. O serviço de coleta de lixo é irregular, sem coleta seletiva e os resíduos depositados a céu aberto. Além disso, não existe sistema de drenagem e 30% da população não possui acesso à energia elétrica. Além de todos esses dados negativos, o PD também não define diretrizes, objetivos e instrumentos específicos para uma política de saneamento ambiental.

Apesar da previsão de uma revisão geral do PD, no prazo de oito anos, ressalta-se não terem sido previstos prazos para o monitoramento ou revisão dos instrumentos. Além disso, não determina o responsável pela aprovação do instrumento e gestão dos recursos (CARDOSO; MERCÊS, 2009). Outro ponto não abordado, mas extremamente grave, diz respeito à data de aprovação do Plano Diretor (12 de novembro de 2001), significando que pior do que não cumprir com todos os requisitos legais é permanecer com a vigência de um plano que teria como prazo de término o ano de 2011.

Fotografia 3 -Coleta de lixo e rede de esgoto, despejados a céu aberto e no rio no município de Breves (PA)



Fonte: Furtado (2015)

O Entrevistado 1, anteriormente citado, alerta para o fato de os trabalhos terem estagnado no projeto de lei. A gestão municipal não deu continuidade às etapas sugeridas pelo Ministério das Cidades, que envolviam apresentação e aprovação da comunidade, pacto de amenização de conflitos, implementação, respeito às prioridades, avaliação e monitoramento. Pode-se afirmar, portanto, que o Plano Diretor Municipal de Breves se constitui como um documento meramente formal para que o município não recebesse as sanções previstas aos que descumprissem as leis federais.

Dessa maneira, referem Cardoso e Mercês (2009), os objetivos e instrumentos previstos pela Lei do Plano Diretor Urbano de Breves (PDUBRE) não são capazes de reverter a situação de exclusão e precariedade explicitadas no Diagnóstico Municipal. Nessa perspectiva, a maior parte da área urbana da cidade ($\frac{3}{4}$), continua carente de infraestrutura e saneamento básico; a maioria da população permanece com renda muito baixa: 64% ganham até dois salários mínimos e 17% não possuem rendimento. O setor

comercial, de serviços, de investimentos e equipamentos públicos com melhor infraestrutura permanece concentrado no centro da cidade.

Breves está, como se vê, distante de atingir o marco jurídico-urbanístico previsto para os municípios brasileiros, pois a contradição entre as bases teóricas, legais e práticas que envolvem o planejamento e a gestão urbana estão muito aquém da realidade do referido município. Nesse mesmo caminho, foi elaborado o Plano Estratégico de Breves, diretamente vinculado ao Plano Diretor.

4.2 Plano Estratégico de Breves

Para Rezende (2006), o planejamento estratégico é um instrumento de gerenciamento que tem como propósito tornar a gestão pública mais eficiente. Representa um projeto global, por considerar aspectos sociais, econômicos e territoriais da gestão. Trata-se de um processo dinâmico e interativo, por ser elaborado em meio a diferentes técnicas administrativas e atores sociais. É uma forma de articulação entre políticas federais, estaduais e municipais que objetiva elevar o padrão de vida de uma coletividade.

Buarque (2008) ressalta que o planejamento estratégico envolve discussões em torno do processo técnico e político do planejamento local, além do planejamento participativo: Técnico porque deve utilizar instrumento de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das informações sobre o contexto que se pretende intervir e político, porque toda decisão e definição de objetivo passa por interesses e negociações entre atores sociais, econômicos, culturais e políticos. Por fim, participativo porque necessita de uma estrutura de mobilização da sociedade para a tomada de decisões.

O caso do município de Breves envolve um Planejamento Estratégico ligado ao Plano Diretor Urbano que, por sua vez, constitui a Política Urbana do Município. São flagrantes as desigualdades e os desequilíbrios existentes na região e notórios os atrasos na definição dos investimentos prioritários em matéria de infraestruturas e equipamentos e na respectiva localização (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2001b). Assim, assumir e potencializar o que foi planejado são elementos decisivos para a definição e êxito da referida estratégia de desenvolvimento local.

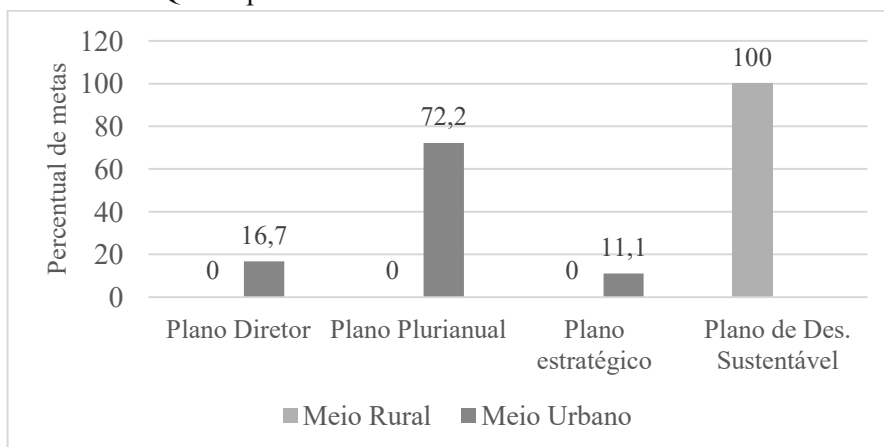
Nesse contexto, elaborou-se o Plano Estratégico de Reordenamento Urbano para a Cidade de Breves, e a preparação de um conjunto de diretrizes e ações de incidência municipal e regional (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2001b). A reflexão sobre as questões urbanísticas, sociais,

econômicas e administrativas municipais representavam, naquele momento, a única saída para o desenvolvimento integrado e sustentável do município.

A proposta do plano estratégico é a de definir os princípios orientadores do processo de planejamento, as diretrizes e as ações prioritárias para o desenvolvimento sustentável e integrado da cidade de Breves. Sendo assim, o planejamento estratégico deveria desenvolver-se articulando e complementando, simultaneamente, o Plano Diretor Urbano de Breves (PDUBRE) e o Plano Plurianual de Breves (PPA), pois, para efeitos práticos, coerentes e contínuos, é fundamental a elaboração e execução conjunta dos referidos instrumentos de planejamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2001b).

Apesar de o plano estratégico ter a responsabilidade de embasar, técnica e politicamente, todos os planos de desenvolvimento local e de tornar a governança pública mais eficiente, no caso de Breves, como exemplifica o Gráfico 1, apenas 11,1% dos munícipes do meio urbano disseram conhecer o referido plano e, no meio rural, todos os participantes da pesquisa o desconhecem.

Gráfico 1 – Qual o plano de desenvolvimento você conhece?



Fonte: Elaboração própria (2016)

Podemos, portanto, afirmar que, apesar de o planejamento estratégico caracterizar-se por um projeto dinâmico e interativo, técnico, político e participativo com o propósito de tornar a gestão pública mais eficaz, no município, o mesmo não recebeu a devida importância. Na pesquisa de campo, por exemplo, em resposta a um dos questionamentos sobre a existência do plano estratégico, a gestão atual demonstrou desconhecer a existência do mesmo e a

gestão anterior, como enfatizado pelo Entrevistado 1, restringiu-se à exigência legal sem, no entanto, dar continuidade às etapas previstas nas diferentes modalidades de planejamento.

4.3 Plano Plurianual no Município de Breves - quadriênios 2010-2013 e 2014-2017

O plano plurianual representa o plano de governo expresso em programas, com objetivos, definição de órgãos responsáveis por sua execução e eventuais parcerias, com valores propostos para o quadriênio, indicando-se a fonte de recursos e categorias econômicas da despesa a serem feitas frente ao atendimento daquele programa, com metas a serem alcançadas e indicadores para aferição do atendimento da meta (SLOMSKI, 2012). O intuito é que administração federal, estadual ou municipal, previna as despesas de capital e de programas de duração continuada como ensino, saúde, transporte etc.

De acordo com o Entrevistado 2, o processo de elaboração do Plano Plurianual de Breves para o quadriênio de 2010/2013 foi construído a partir da contratação de um técnico para orientar a articulação setorial. A formação de equipes de trabalho foi composta por funcionários das secretarias do município, que elaboraram um documento contendo programas, objetivos, metas, indicadores, projetos e ações. Em seguida, as políticas setoriais começaram a ser submetidas à aprovação da comunidade. Com relação ao PPA 2014/2017, a Prefeitura Municipal utilizou o mesmo instrumento do PPA anterior, com a diferença de que, desta vez, não contrataram mais o técnico para o acompanhamento dos trabalhos e a participação da comunidade foi bem menor que do PPA anterior.

A Lei nº 2.207, de 24 de dezembro de 2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2009a) institui, em seu Art. 1º, o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013 e o Projeto de Lei nº 005/2013, de 30 de abril de 2013 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2009b), dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Breves, para o período de 2014 a 2017, em cumprimento ao disposto no Art. 165, Parágrafo I, da Constituição Federal, estabelecendo, para os respectivos períodos, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados. As estratégias principais dos programas traçados são: economia equilibrada, justa e solidária e gestão ética, eficiente e participativa.

Todos os programas da administração municipal previstos para os quatro anos foram desmembrados em ações a serem executadas ano a ano (PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, 2009). A estratégia orientava para onde se destinariam os investimentos do governo previstos na Lei

Orçamentária Anual, já que é ela que rege a definição dos programas prioritários na área social, de investimento em infraestrutura e de todos os demais programas do governo. Os recursos seriam destinados ao desenvolvimento das ações e das metas setoriais previstas nos referidos programas. Nesse contexto, tornou-se fundamental verificar o percentual das metas alcançadas para as ações constituídas por seis secretarias do município de Breves.

Para os quadriênios 2010-2013 e 2014-2017, a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAF), por exemplo, objetivava fornecer ao Poder Executivo os instrumentos necessários à elaboração de técnicas das Leis Municipais de Planejamento e Orçamento e demais projetos. Para tanto, foram elaboradas 32 (trinta e duas) ações. Como indica a Tabela 1, para essas ações previstas foram elaboradas 959 (novecentas e cinquenta e nove) metas. Os dados indicam que a maioria das metas previstas para o período 2010-2014 não foi realizada. Entretanto, em 2015, quase 97,76% das metas foram efetivadas.

Tabela 1 - Metas da Secretaria Municipal de Planejamntos e Finanças (Breves, PARÁ, (2010-2015))

<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Metas</i>	<i>Metas efetivadas (%)</i>	<i>Metas não realizadas (%)</i>
2010		116	6,90	93,10
2011	16	215	3,72	96,28
2012		165	4,85	95,15
2013		214	4,21	95,79
2014	16	115	8,70	91,30
2015		134	97,76	2,24
Total	32	959	18,14	81,86

Fonte: SEPLAF (2016)

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) objetivava, para os quadriênios 2010-2013 e 2014-2017, dotar as unidades que prestam serviços à população de uma melhor infraestrutura. Para o alcance desse objetivo foram elaboradas 98 (noventa e oito) ações, as quais foram vinculadas, principalmente, à proteção ambiental, à reestruturação física e estrutural de diversos ambientes de trabalho, além de atividades relacionadas ao incentivo produtivo e empreendedor. Como indica a Tabela 2, para todas as ações, foram elaboradas 30085 (trinta mil e oitenta e cinco) metas; no ano de 2010 não há metas realizadas e no período de 2011 a 2013, a maioria das metas não foram

efetivadas. A partir de 2014, entretanto, inicia-se um processo de crescimento quanto à realização das metas previstas.

Tabela 2 - Metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Breves, Pará, (2010 a 2015)

<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Metas</i>	<i>Ações efetivadas (%)</i>	<i>Ações não efetivadas (%)</i>
2010		45005	-	100
2011	46	53185	4,49	95,51
2012		5123	2,93	97,07
2013		5508	0,65	99,35
2014	52	4415	15,04	84,96
2015		5220	24,21	75,79
Total	98	30085	7,82	92,18

Fonte: SEMMA (2016)

Para os quadriênios 2010-2013 e 2014-2017, a Secretaria de Administração (SEAD) possuía o objetivo de melhorar a estrutura geral dos serviços administrativos tendo por fim atender às demandas que lhe são conferidas, como capacidade técnica para realizar atividades inerentes à administração no âmbito do planejamento, organização, direção e controle. Como indica a Tabela 3, para a realização do citado objetivo, foram previstas 31 (trinta e uma) ações e 478 (quatrocentas e setenta e oito) metas. Das metas previstas para o alcance dos referidos objetivos, a SEAD não conseguiu informar sobre os anos de 2010 a 2012, sendo assim, o que se pode analisar são os anos de 2013 a 2015. Esse período de três anos permite dizer que o número de metas efetivadas foi menor que o das não alcançadas.

Tabela 3 - Metas da Secretaria Municipal de Administração, Breves, Pará (2010 a 2015)

<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Metas</i>	<i>Metas efetivadas (%)</i>	<i>Metas não realizadas (%)</i>
2010		-	-	-
2011	31	-	-	-
2012		-	-	-
2013		262	83,59	16,41
2014	55	102	30,39	69,61
2015		108	25,93	74,07
Total	86	472	58,90	41,10

Fonte: SEAD (2016)

A Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS), conforme a Tabela 4, propôs 121 (cento e vinte e uma) ações vinculadas ao fortalecimento de conselhos municipais; a pesquisas, monitoramento e avaliação da rede de assistência social e da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); à prevenção e combate ao tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes; ao combate à violência doméstica, exploração do trabalho infantil, maus tratos e violação dos direitos do idoso e da pessoa com deficiência. Para essas ações foram previstas 845.644 (oitocentas e quarenta e cinco mil e seiscentas e quarenta e quatro) metas. Mesmo que no primeiro quadriênio nada tenha sido realizado, é possível dizer que uma representação percentual mínima foi alcançada em virtude das metas efetivadas em 2014 e 2015.

Tabela 4 - Metas da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Breves, Pará (2010 a 2015)

<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Metas</i>	<i>Metas efetivadas (%)</i>	<i>Metas não realizadas (%)</i>
2010		207384	-	100
2011		208126	-	100
2012	48	208668	-	100
2013		209202	-	100
2014		6134	98,86	1,14
2015	73	6130	98,87	1,13
Total	121	845644	1,4	98,6

Fonte: SEMTRAS (2016)

A Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) tem como objetivo principal efetivar a atenção básica como espaço prioritário de organização do SUS. Como indica a Tabela 5, para o alcance desse objetivo, foram constituídas 240 (duzentas e quarenta) ações e 620 (seiscentas e vinte) metas com destaque para as relacionadas à prevenção e controle de doenças endêmicas, epidemiológicas e infectocontagiosas; controle de morte materna e infantil; capacitação técnica para assistência humanizada; ampliação e reforma de equipamentos, postos de atendimento e transporte. Percebe-se um equilíbrio entre metas efetivadas que indicam um percentual total de 50,5% e as não realizadas, que totalizaram 49,5%.

Tabela 5 - Metas da Secretaria Municipal de Saúde, Breves, Pará (2010 a 2015)

<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Meta</i>	<i>Metas efetivadas (%)</i>	<i>Metas não realizadas (%)</i>
2010		86	55,81	38
2011	161	86	48,84	44
2012		97	45,36	53
2013		96	54,17	44
2014	79	144	48,61	74
2015		111	51,35	54
Total	240	620	50,5	49,5

Fonte: SEMSA (2016)

As 157 (cento e cinquenta e sete) ações da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), expressas na Tabela 6, para os quadriênios 2010-2013 e 2014-2017, relacionam-se, principalmente, à dotação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento dos projetos de ensino, pesquisa, leitura, formação continuada; produtividade econômica e coletiva, planejamento, acompanhamento e avaliação de práticas pedagógicas. Percebe-se um equilíbrio entre as metas efetivadas e não realizadas no primeiro período do PPA; nos anos de 2014 e 2015, entretanto, quase 100% das metas previstas não foram alcançadas. O que impactou no total geral de metas efetivadas, 29,46%, enquanto as não realizadas indicam um total de 70,54%.

Tabela 6 - Metas da Secretaria Municipal de Educação, Breves, Pará (2010 a 2015)

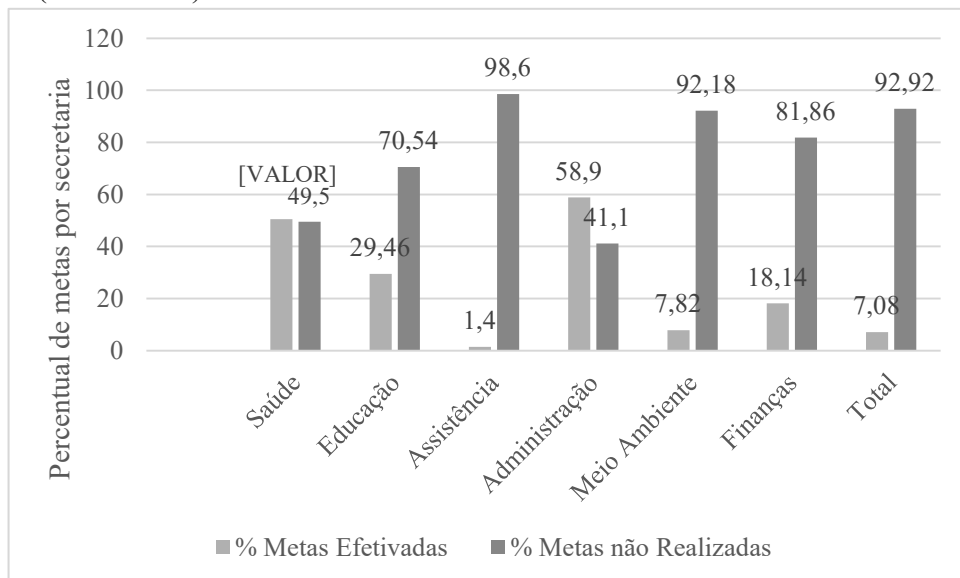
<i>Ano</i>	<i>Ações previstas</i>	<i>Meta</i>	<i>Metas efetivadas (%)</i>	<i>Metas não efetivadas (%)</i>
2010		29129	58,72	41,28
2011	61	29435	44,85	55,15
2012		34683	45,36	54,64
2013		34717	45,47	54,53
2014	96	41522	0,44	99,56
2015		41352	0,26	99,74
Total	157	210838	29,46	70,54

Fonte: SEMED (2016)

O Gráfico 2 permite afirmar que o Plano Plurianual – aqui representado por seis secretarias do Município de Breves – possui um alto número de metas

para cada ação prevista. Nos documentos analisados, algumas dessas secretarias demonstram um equilíbrio entre as metas previstas e efetivadas; entretanto, quando indicam números expressivos de metas para uma única ação correm o risco de transparecer que todas as demais ações não têm sido desenvolvidas.

Gráfico 2 - Total de metas e ações das secretarias municipais, Breves, Pará (2010 a 2017)



Fonte: Elaboração própria (2016)

O Gráfico 2 ilustra ainda que apenas 7,08% das metas previstas para as referidas secretarias municipais foram efetivadas, o que significa dizer que 92,92 das metas não foram realizadas. Esse resultado, por sua vez, é um indicativo de que o PPA, assim como o Plano Diretor e o Plano estratégico, não possuem processos de monitoramento e avaliação previstos e necessários à efetividade dos planos de desenvolvimento local, além de se restringirem a instrumentos burocráticos elaborados para o cumprimento de exigências legais.

Em suma, todos os instrumentos de planejamento governamental aqui analisados, com base nas novas atribuições constitucionais, tornam-se mecanismos jurídicos que, depois de aprovados, assumem efeito de lei, envolvendo despesas, direitos e obrigações. Nota-se, que o processo de planejamento governamental avançou em termos metodológicos, instrumentais e legais, apresentando, ainda, muitas lacunas entre as políticas previstas e a tradução prática para políticas públicas que respondam às reais necessidades da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo desenvolvido, percebemos que, para a compreensão da conexão entre os planos de desenvolvimento local do município de Breves e os dados negativos que assolam a região em estudo, precisaríamos incorporar mais instrumentos de pesquisa capazes de aprofundar o olhar sobre o problema e conseguir fazer a relação entre as variáveis. Mesmo com essas dificuldades instrumentais aliadas ao limitado tempo para uma pesquisa desse porte, o objetivo de analisarmos a governança dos planos de desenvolvimento local como o plano diretor, o plano estratégico e os planos plurianuais foi concretizado.

Foram identificados vários problemas comuns que, mesmo não sendo suficientes para a confirmação das causas de tantas contradições sociais, contribuem, com certeza, para percebermos a fragilidade desses instrumentos de gestão municipal. Planejamento restrito às exigências legais, ausência de monitoramento e avaliação dos resultados, políticas setoriais e sociais desarticuladas, abertura mínima à participação social e democrática, dificuldades na obtenção de dados – principalmente, referentes à fase de implementação das políticas – são algumas das lacunas na governança dos planos de desenvolvimento local do município de Breves.

Uma boa governança relaciona-se a novos estilos de gestão, vinculados à eficiência e à eficácia dos sistemas públicos e à busca constante por uma sociedade mais justa e equitativa. Enquanto tivermos um município caracterizado por desigualdades expressas principalmente pelo desemprego, trabalho informal, baixos índices educacionais, degradação ambiental, proliferação de doenças e óbitos ligados à ausência de saneamento e abastecimento de água potável, violência, exploração de crianças e adolescentes e política urbana desigual, não podemos dizer que a governança pública é efetiva.

O sistema de planejamento municipal deveria proporcionar, além da formulação de políticas, a implementação das decisões. Deveria, igualmente, tornar acessíveis aos cidadãos as informações sobre o desenvolvimento da totalidade do processo. Os resultados, entretanto, indicam o inverso, pois o referido sistema de planejamento limita-se a documentos previstos e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecidos e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais.

O desenvolvimento que o município de Breves necessita precisa partir das reivindicações do povo; ter base em empreendimentos coletivos e solidários; além de políticas articuladas, estratégicas e participativas, arranjos institucionais, organizacionais e produtivos. É emergencial e visível, portanto,

a necessidade da criação de outros paradigmas de planejamento que garantam a implementação de políticas públicas de modo a impactarem na melhoria de vida da população local.

Avaliamos, portanto que, de forma geral, a boa governança é sinônimo de fatores como: partilha do poder de decisão, ampliação dos espaços de participação social, organização social da população, conservação do meio ambiente, melhoria da qualidade de vida da população, efetividade na gestão pública, eficiência dos gastos públicos, fortalecimento e qualificação da participação social, projeto coletivo, ampliação dos canais de controle social, transparência no trato do recurso público, envolvimento da comunidade no processo de elaboração, implementação e acompanhamento do processo de planejamento.

Para a concretização desses fatores que representam a boa governança, recomendamos algumas ações para o município de Breves: a gestão pública local deveria exercitar práticas políticas mais democráticas, éticas, transparentes e efetivas. As universidades instaladas em âmbito local deveriam prestar assessorias à gestão municipal por meio de projetos de pesquisa e extensão que contribuíssem para o desenvolvimento de boas práticas governamentais e implementação de políticas públicas. As organizações educacionais deveriam desenvolver atividades curriculares de incentivo ao desenvolvimento de capital social e empoderamento das comunidades locais.

Os canais institucionais de participação social e os movimentos sociais deveriam buscar mais autonomia, formação para qualificar a participação, e assim, exercer maior controle social sobre os gastos públicos, além de exigir mais efetividade dos processos de desenvolvimento de políticas públicas. A comunidade local não precisa esperar o incentivo para a participação social, pois é direito e dever do cidadão contribuir com os processos decisórios, acompanhar a gestão dos gastos públicos e exigir a efetividade no desenvolvimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CARDOSO, M. S. da S; MERCÊS, S. **Avaliação do Plano Diretor de Breves.** (Relatório de pesquisa: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos/Pará). Belém, 2009.

CKAGNAZAROFF, I. B.; ABREU, B. V. de. **Governança local e participação como estratégias na avaliação e promoção de desenvolvimento econômico local.** 5ème Colóquio de L'IFBAE - Grenoble, 18 e 19 maio, 2009.

Disponível em: <http://www.ifbac.com.br/congresso5/pdf/B0101.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

FRIY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v.1, art. 09, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Gonçalves.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

GRUPO EXECUTIVO INTERMINISTERIAL E GRUPO EXECUTIVO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó**. Brasília, DF: 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades: Breves** (2010). Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/breves/historico>. Acesso em: 07 ago. 2018.

MACHADO, L. P da C. **Fotos dos bairros urbanos do município de Breves**. Breves, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, H. F.; MARINE, C. Estado e Gestão Pública: trajetórias e desafios e desafios contemporâneos. *In*: MARTINS, H. F.; MARINE, C. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília, DF: Publix, 2010. p. 11-25.

MATOS, F.; DIAS, R. Governança da água e gestão dos recursos hídricos. A formação de comitês de bacia no Brasil. **Revista DELOS – Desarrollo Local Sostenible**, v. 6, n. 17, jun. 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/delos/17/governabilidade.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Lei Complementar nº 002/2001, de 12 de novembro de 2001. Dispõe sobre Plano Diretor Urbano de Breves, Estabelece Objetivos, Instrumentos e Diretrizes para as Ações de Planejamento no Município de Breves e dá outras Providências. Breves, 2001a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Lei nº 2.207/ 2009, de 24 de dezembro de 2009. **Plano Plurianual para o quadriênio de 2010/2013**. Breves, 2009a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Lei nº 005/ 2013, de 30 de abril de 2013. **Plano Plurianual para o quadriênio de 2014/2017**. Breves, 2009b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. **Plano Estratégico de Breves**. Breves, 2001b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Administração (SEAD). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Diagnóstico Socioeconômico do Município**. Breves, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Ações e metas previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA). **Ações e metas previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças (SEPLAF). **Ações e metas previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA). **Ações e metas previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS). **Ações e metas previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília, DF: PNUD, 2013.

REÚS, Iuana; ANDION, Carolina. Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável: Panorama dos Indicadores de Sustentabilidade nos Municípios Catarinenses. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí: Editora Unijuí, v. 16, n. 45, p. 97-117, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/download/6177/5912>. Acesso em: 07 dez. 2018.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>. Acesso em: 10 set. 2014.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

PERFIL DA GESTÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO PARÁ: UM OLHAR A PARTIR DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE

Rodopiano Rocha da Silva Neto¹

Thiago Rodrigues Reis²

Adagenor Lobato Ribeiro³

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal, consoante o artigo 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967). Contudo, é pacífico o entendimento de que as organizações públicas brasileiras padecem de graves problemas de natureza gerencial (BRASIL, 2009).

Tal compreensão motivou a aprovação da chamada “Reforma Administrativa”, incorporada ao Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998). Com a Reforma, o princípio da eficiência passou a impulsionar a revisão dos modelos de gestão das organizações públicas, alterando sua forma de atuação e estrutura de funcionamento. Passou-se a exigir dessas organizações a avaliação periódica da qualidade dos serviços que prestam à sociedade, assim como o desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade, modernização e de racionalização nas ações, conforme o artigo 37, parágrafo 3º, inciso I e o artigo 39, parágrafo 7º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Em síntese, o que esses dispositivos constitucionais e infraconstitucionais estabelecem é que as organizações públicas – nos níveis federal, estadual e municipal – devem utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira e no menor tempo possível, sem desperdício de dinheiro público.

A necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas é inerente à questão do desenvolvimento, que acaba sendo inviabilizado devido aos limites que surgem quando os gestores públicos

¹ Bacharel em Direito, mestrando em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa) e especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). E-mail: rodopiano.neto@gmail.com

² Bacharel em Administração e mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa). E-mail: thiago.reis@gmail.com

³ Tecnólogo em Processamento de Dados, doutor em Ciências (Desenvolvimento Socioambiental) pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa), mestre em Ciência da Computação pelo Instituto de Informática da Universidade Federal do Rio Grande de Sul (UFRGS) e coordenador do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do NAEA/UFPa. Professor da UFPa. E-mail: adagenor.ribeiro@gmail.com

não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida dos cidadãos (SANO; FILHO, 2013). Essa falta de comprometimento, ou mesmo o desconhecimento desses conceitos, fica ainda mais evidente na esfera municipal, onde o baixo nível de efetividade da gestão municipal compromete a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de potencializar o desenvolvimento local e melhorar a qualidade de vida dos municípios.

Embora sentida diariamente na pele pelos cidadãos – caracterizada pela falta de aula nas escolas, filas nos hospitais, obras públicas inacabadas e inúmeras outras mazelas sociais –, a inefetividade da gestão pública municipal não podia ser mensurada de forma sistemática, clara e transparente, por meio de um índice oficial. Essa situação começou a mudar com a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e disseminado para as demais Cortes de Contas do Brasil a partir de 2016. Nessa esteira de raciocínio, o IEGM permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço, de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos e metas fixados no planejamento público (eficácia) (UE, 2017). Portanto, o IEGM tem como principal finalidade “o aperfeiçoamento das ações governamentais, mediante a divulgação dos níveis de desempenho de resultado, ou seja, dos indicadores finalísticos de eficiência e eficácia das políticas adotadas para atendimento das necessidades da população” (TCM-PA, 2017).

Este artigo busca apresentar e discutir os resultados da aplicação do IEGM nos municípios paraenses, com vistas a explicitar os temas mais relevantes para o desenvolvimento local no estado do Pará, tendo como referencial os sete indicadores que o compõem, a saber: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança em tecnologia da informação e comunicação. Como contribuições desta pesquisa, apresenta-se uma análise crítica do IEGM para que se possa construir uma representação objetiva da realidade municipal. Sugerem-se, ainda, medidas práticas que poderiam ser adotadas para o aprimoramento desse índice.

A partir da aplicação sistemática do IEGM, será possível, por exemplo: avaliar a qualidade dos gastos públicos municipais, elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos traçados pelos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva (IRB, 2016); avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais; comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar boas práticas de gestão

administrativa para aumentar a efetividade das ações governamentais; subsidiar a formulação e implementação de novas estratégias de gestão que propiciem as condições adequadas para o processo de desenvolvimento local, bem como fornecer informações antecipadas para mitigar riscos e aproveitar oportunidades.

Para isso, o trabalho foi estruturado em três seções, além desta introdutória. A primeira discorre sobre o marco teórico desta pesquisa, abordando os indicadores de desempenho no setor público e sua tipologia. A segunda apresenta e discute a metodologia de cálculo do IEGM. Por fim, a terceira analisa os resultados obtidos pela aplicação da metodologia do IEGM nos municípios do estado do Pará, apresentando a classificação dos municípios por faixa de efetividade da gestão.

2 INDICADORES DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

Os indicadores de desempenho podem ser definidos como medidas operacionais capazes de gerar informações que permitam a diferentes áreas, grupos ou organizações poderem ser sistematicamente comparados ao longo do tempo, de acordo com padrões estabelecidos, indicando se os objetivos traçados estão sendo cumpridos, traduzindo tais objetivos em resultados (JANNUZZI, 2005; MARKIC, 2014).

Contextualizando o conceito no âmbito social, um indicador pode ser definido como uma medida quantitativa utilizada para representar ou quantificar um conceito social abstrato de interesse teórico para a pesquisa acadêmica ou interesse programático para a formulação de políticas; o objetivo do uso de indicadores seria o estabelecimento de padrões normativos por meio dos quais é possível elaborar um diagnóstico no intuito de subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas (JANNUZZI, 2017).

O interesse na medição do desempenho tem sido ampliado em organizações do setor público como resultado do aumento das demandas de prestação de contas por parte de órgãos de governo, da mídia e do público em geral, gerando um compromisso crescente por parte dos gestores públicos em se concentrar no fortalecimento do desempenho e na obtenção de resultados (MARKIC, 2014).

Quando definidos em um contexto estratégico e desenvolvidos de acordo com critérios valiosos, os indicadores podem ser uma ferramenta poderosa para diferentes fins no setor público, como: gerenciamento e melhoria do desempenho; monitoramento, determinação de políticas, definição de metas, avaliação e reformulação de programas; troca de boas práticas por meio de comparação; fortalecimento do processo de tomada de decisões estratégicas;

gerenciamento de projetos; elaboração de planos estratégicos e gestão da estratégia (realização de prioridades estratégicas de desenvolvimento); alocação de recursos; contratualização de desempenho; avaliação da efetividade da prestação de serviços públicos; e fomento à transparência e à prestação de contas à sociedade (MARKIC, 2014; PEREIRA; PINTO, 2012).

As tipologias de classificação de indicadores sociais são diversas, contudo, duas classificações merecem destaque neste artigo, quais sejam, o grau de complexidade dos indicadores e a época de sua elaboração (PEREIRA; PINTO, 2012).

No que tange ao grau de complexidade, os indicadores são classificados em simples ou compostos. Os indicadores compostos, também denominados sintéticos ou índices sociais, são elaborados com base em uma média de um conjunto de indicadores simples, no intuito de representar, de forma sintetizada, uma ou mais dimensões da realidade social que está sendo avaliada. Os indicadores sintéticos são amplamente utilizados na avaliação da gestão pública, permitindo a realização de comparações globais, por exemplo, entre entes da federação, entre organizações, além do próprio desempenho da gestão. A forma de construção desses indicadores usualmente se utiliza do estabelecimento de “pesos” diferenciados para os diversos indicadores que compõem o índice, variando o grau estabelecido em função da importância de cada indicador na determinação do resultado. Tais índices permitem ao gestor uma medida sintética que avalia temas amplos como desenvolvimento local, efetividade da gestão, qualidade de vida, entre outros (JANNUZZI, 2005, 2017; PEREIRA; PINTO, 2012).

Levando em consideração também o grau de complexidade, porém adicionando a variável do período de sua criação, os indicadores sociais podem ser classificados como de primeira, segunda ou de terceira geração (KAYANO; CALDAS, 2002).

Os indicadores tidos como de primeira geração surgiram no período pós-guerra e são classificados como indicadores simples, a exemplo do Produto Interno Bruto (PIB), tendo sido criados em um contexto no qual a preocupação estava centrada na medição da capacidade de produção dos países, que se relacionaria fortemente com o seu nível de desenvolvimento (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003). Apesar de facilitar o entendimento por parte dos gestores públicos e da sociedade, os indicadores de primeira geração trazem como desvantagem seu aspecto unidimensional, deixando de considerar outras dimensões importantes para o desenvolvimento, como educação e saúde (PEREIRA; PINTO, 2012).

Os indicadores de segunda geração são indicadores compostos, criados, sobretudo, a partir da década de 1990, quando a preocupação central desloca-se da dimensão estritamente econômica do desenvolvimento para envolver as dimensões sociais do fenômeno. Nesse cenário, é importante destacar o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sintetiza, em um único indicador, dimensões como renda, longevidade e escolaridade. Idealizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH passou a servir como base empírica dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, responsáveis por demonstrar o processo de desenvolvimento mundial ao longo da década de 1990 (PNUD, 2000).

Apesar dos avanços nas medições, para alguns autores, o IDH possui limitações no que tange à falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas de ações puramente municipais (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003; KAYANO; CALDAS, 2002). A sensibilidade de um indicador para medir variações de curto prazo, considerada importante medida para se avaliar resultados de políticas e valorizar as ações ligadas à forma de gestão, é o que irá caracterizar indicadores de terceira geração (PEREIRA; PINTO, 2012).

Nesse contexto, o IEGM, objeto de estudo deste artigo, pode ser considerado como um indicador composto ou sintético, de terceira geração, haja vista se propor a avaliar as políticas públicas municipais nas dimensões de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação; dimensões estas consideradas como de posição estratégica no contexto das finanças públicas municipais (TCM-PA, 2016).

3 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL

O IEGM foi elaborado em 2014, pelo TCE-SP, como instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, além de servir para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e controle, ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento (TCE-SP, 2014). A partir de 2016, sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB)⁴, o IEGM ganhou abrangência

⁴ O Instituto Rui Barbosa é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. Também cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil (IRB, 2018).

nacional, passando a ser utilizado pelos Tribunais de Contas Brasileiros integrantes da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON⁵.

3.1 Dimensões e fontes de informação

O IEGM é o índice final que resulta dos sete índices constantes do Quadro 1, com seus respectivos pesos:

Quadro 1 - Índices componentes do IEGM

<i>Índice</i>	<i>Descrição</i>	<i>Peso</i>
i-Educ	O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.	20%
i-Saúde	O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão pública municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.	20%
i-Planejamento	O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.	20%
i-Fiscal	Este índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução –financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.	20%
i-Amb	O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura	10%

⁵ O Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, celebrado em conjunto com o Instituto Rui Barbosa (IRB), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), dispõe sobre o estabelecimento da Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, com finalidade de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo (IRB, 2016).

<i>Índice</i>	<i>Descrição</i>	<i>Peso</i>
	ambiental e conselho ambiental.	
i-Cidade	O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.	5%
i-Gov TI	O Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.	5%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em IRB (2016) e TCM-PA (2017).

As fontes de informação para apuração de cada índice são obtidas a partir da combinação de dados governamentais, das prestações de contas e de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas prefeituras, as quais podem ser validadas nas atividades de fiscalização realizadas pelos Tribunais de Contas. Desse modo, os resultados dos índices gerados somente são considerados definitivos após a aprovação das respectivas contas do gestor municipal (IRB, 2016).

3.2 Faixas de resultado

Com o foco de se aproximar da sociedade e apresentar os melhores modelos e metodologias de gestão municipal, os resultados colhidos pelo IEGM são apresentados por meio de cinco faixas de resultado, cuja interpretação é simplificada ao modelo de letras (CASTRO; CARVALHO, 2017), conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 2 - Faixas de resultado do IEGM

<i>Nota</i>	<i>Faixa</i>	<i>Critério</i>
A	Altamente efetiva	IEGM com, pelo menos, 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 (cinco) índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: IRB (2016)

A opção por utilizar faixas de resultado em vez do número absoluto objetiva evitar o ranqueamento entre municípios, tendo em vista que a filosofia do IEGM não é de competição, mas sim de compreender a gestão municipal nas dimensões avaliadas e promover uma mudança de atitude do gestor municipal

(IRB, 2016; CASTRO; CARVALHO, 2017). Ademais, a proposta do IEGM é avaliar a efetividade da gestão municipal como um todo, sem estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas das dimensões analisadas. Assim, a gestão municipal altamente efetiva é aquela que considera todos os aspectos do bem-estar social (IRB, 2016).

Conforme apresentado no Quadro 1, 3 dos índices componentes possuem peso ponderado menos relevante na composição do IEGM (i-Amb, i-Cidade e i-GOV TI). Nesse caso, resultados menos expressivos nessas esferas não implicariam uma redução significativa do índice final, porém denotariam uma gestão municipal menos ampla. Diante disso, a faixa “A – Altamente Efetiva” é reservada para os municípios que apresentarem regularidade em seus resultados além de IEGM acima de 90% da nota máxima, verificada pela existência de, ao menos, 5 índices componentes nessa faixa. Por fim, haverá diminuição de uma faixa na nota geral do IEGM quando o município não comprovar a aplicação de 25% na Educação e, quando o município não cumprir com o disposto no art. 29-A da Constituição Federal, ele será realocado para a faixa “C – Baixo nível de adequação”, independentemente do resultado numérico alcançado no IEGM (IRB, 2016).

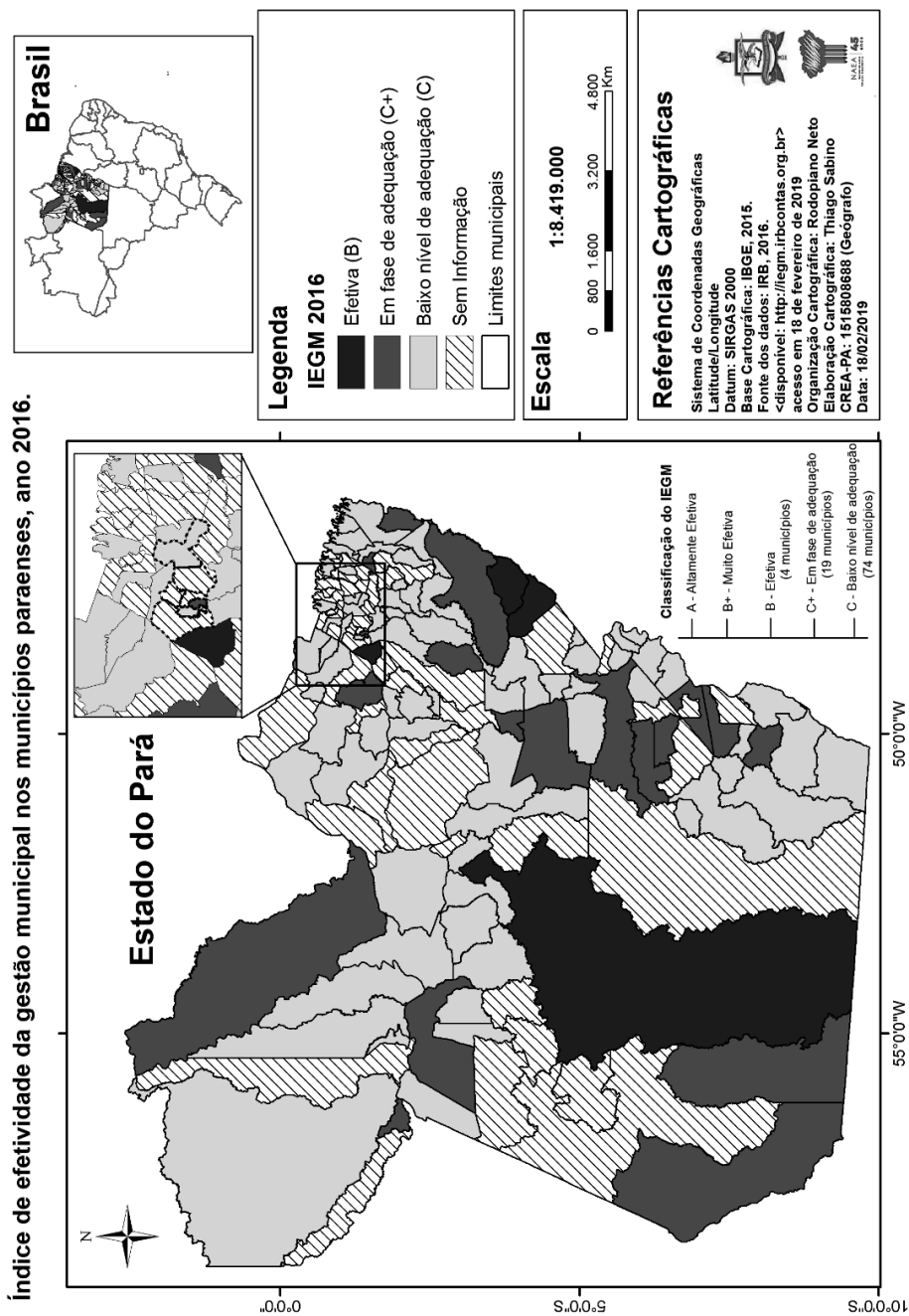
4 RESULTADOS OBTIDOS PARA OS MUNICÍPIOS DO PARÁ

O estado do Pará não participou do primeiro levantamento nacional do IEGM, realizado no ano de 2016. A primeira participação ocorreu somente em 2017, quando o TCM-PA passou a integrar a Rede INDICON. Naquela edição, que teve como base o exercício financeiro de 2016, participaram 97 dos 144 municípios fiscalizados pelo TCM-PA, o que representou uma adesão de 67,36%⁶.

A partir do cálculo de cada índice (i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e i-Gov-TI), foi gerada uma agregação por meio da média ponderada desses índices para a obtenção do IEGM para cada município do estado do Pará, estabelecendo a relação daqueles com gestão efetiva (B), em fase de adequação (C+) ou com baixo nível de adequação (C). Vale ressaltar que nenhum município paraense teve sua gestão classificada como muito efetiva (B+) ou altamente efetiva (A), conforme demonstrado no Mapa 1.

⁶ A participação no IEGM possui caráter declaratório, mas o descumprimento do envio das informações a serem prestadas pelo município acarreta multa ao gestor, conforme art. 3º, §3º c/c art. 6º da Resolução Administrativa nº 22/2017/TCM-PA, de 23 de maio de 2017 (TCM-PA, 2017).

Mapa 1 - Índice de efetividade da gestão dos municípios do estado do Pará (2016)



Fonte: IRB (2016)

4.1 Municípios com gestão efetiva

O Quadro 3 apresenta os municípios classificados com “gestão efetiva” (B), em ordem alfabética.

Quadro 3- Municípios com gestão efetiva para o IEGM

<i>Município</i>	<i>IEGM</i>	<i>i- Educ</i>	<i>i- Saúde</i>	<i>i- Planejamento</i>	<i>i-Fiscal</i>	<i>i- Amb</i>	<i>i- Cidade</i>	<i>i- GovTI</i>
Altamira	B	B+	B	C+	B	C	C+	C
Barcarena	B	B+	B	C	B	C+	B+	B
Dom Eliseu	B	C	B+	C	B+	C+	B+	C
Ulianópolis	B	B	A	C+	B+	C	C	B

Fonte: IRB (2016)

Apenas quatro municípios apresentaram nível de gestão efetiva, o que representa cerca de 4% do universo avaliado. Embora esses municípios tenham alcançado um nível considerado aceitável de efetividade no conjunto dos indicadores, todos apresentaram situações críticas em áreas importantes da gestão, quando avaliados individualmente.

Por exemplo, o município de Altamira apresentou baixo nível de adequação nos índices de meio ambiente e de governança da tecnologia da informação. Para o município de Barcarena, situação idêntica ocorreu com o indicador de planejamento. Já o município de Dom Eliseu apresentou problemas nos índices de educação, planejamento e governança da tecnologia da informação. Ulianópolis registrou baixo nível de adequação nos índices de meio ambiente e de proteção dos cidadãos. Observa-se que a pior dimensão avaliada foi a de planejamento, com dois municípios classificados com baixo nível de adequação (Barcarena e Dom Eliseu) e dois em fase de adequação (Altamira e Ulianópolis).

4.2 Municípios em fase de adequação

Os municípios que alcançaram índices de efetividade “em fase de adequação” (C+) para o IEGM estão listados no Quadro 4, em ordem alfabética.

Quadro 4 - Municípios em fase de adequação para o IEGM

<i>Município</i>	<i>IEGM</i>	<i>i- Educ</i>	<i>i- Saúde</i>	<i>i-Planejamento</i>	<i>i- Fiscal</i>	<i>i- Amb</i>	<i>i- Cidade</i>	<i>i- Gov-TI</i>
Almeirim	C+	C+	B+	C	B	C	B+	C
Cachoeira do Piriá	C+	C	B+	C	B+	C+	C	C
Canaã dos Carajás	C+	C+	B	C	B+	C	C	B
Jacareacanga	C+	B	C+	C	B	C	A	B
Marabá	C+	B	B	C	B	C	B+	B+
Marituba	C+	C+	B+	C	B	C	C	C
Muaná	C+	B	B	C+	B	C+	C	C
Novo Progresso	C+	C	B	C	C+	C+	C+	B
Novo Repartimento	C+	C	B+	C	B+	C	C	B
Ourém	C+	B+	B+	C	B	C	C	C
Paragominas	C+	C	B+	C	B	C	C	C+
Parauapebas	C+	C+	B	C+	B	C	B+	C+
Redenção	C+	C	B	C	B	C	B+	B
Rio Maria	C+	C	B+	C	B+	C	C	C
Santarém	C+	B	B+	C	C+	C	B	C
Tailândia	C+	C	B+	C	C+	C+	C	B
Terra Santa	C+	C	C	C+	A	C	C	C
Tucuruí	C+	B+	C+	C	B	C	C	B
Xinguara	C+	C+	B+	C	B	C	B	B

Fonte: IRB (2016)

Os municípios com nível de efetividade em fase de adequação representaram cerca de 20% do total avaliado. Observa-se que praticamente todos os municípios enquadrados nessa faixa apresentaram baixo nível de adequação no índice de planejamento, com exceção de Muaná, Parauapebas e Terra Santa, que estão em fase de adequação. Situação semelhante ocorreu com o índice do meio ambiente, no qual 15 dos 19 municípios listados apresentaram baixo nível de adequação nessa área.

4.3 Municípios com baixo nível de adequação

Os municípios que alcançaram os piores índices de efetividade da gestão (C) estão listados no Quadro 5, em ordem alfabética.

Quadro 5 - Municípios com baixo nível de adequação para o IEGM

<i>Município</i>	<i>IEGM</i>	<i>i-Educ</i>	<i>i-Saúde</i>	<i>i-Planejamento</i>	<i>i-Fiscal</i>	<i>i-Amb</i>	<i>i-Cidade</i>	<i>i-Gov-TI</i>
Abel Figueiredo	C	C+	B	C	B+	C	C	C
Acará	C	C	C	C	C	C	C	C
Afuá	C	C	C	C	C	C	C	C
Água Azul do Norte	C	C	C	C	B+	C	C	C
Alenquer	C	C	C	C	C	C	C	C
Anajás	C	C	C	C	C	C	C	C
Ananindeua	C	C+	C+	C	B	C+	C	C+
Anapu	C	C+	B	C	A	C	C	B
Augusto Corrêa	C	C	B	C	B+	C	C	C+
Aurora do Pará	C	C	B	C	C+	C	C	C
Bannach	C	C	C	C	B	C	C	C
Belterra	C	C	C	C	C+	C	B	C
Bom Jesus do Tocantins	C	C	B	C	C+	C	C	C
Bragança	C	C+	B+	C	C	C	B+	C
Brasil Novo	C	C	B	C	B	C	C	C+
Brejo Grande do Araguaia	C	C	B	C	B	C	C	C+
Breu Branco	C	C	B	C	B+	C	C	C
Breves	C	C	C	C	C	C	C	C
Bujaru	C	C	C	C	C	C	C	C
Cachoeira do Arari	C	C	C+	C	C+	C	C+	C
Cametá	C	C	C	C	C+	C	C+	C+
Castanhal	C	C+	B	C	B	C	C	C
Conceição do Araguaia	C	C	B	C	C+	C	C	C
Concórdia do Pará	C	B	C	C	C+	C	C	C
Cumaru do Norte	C	C	C+	C	C+	C	C	C+
Curralinho	C	C	C	C	C+	C	C	C
Curuá	C	C	B	C	C+	C	C+	C
Curuçá	C	C	C	C	B	C	B+	C+
Eldorado dos Carajás	C	B	B	C	C	C	C	C
Garrafão do Norte	C	C	B	C	A	C	C	C
Goianésia do Pará	C	C+	B	C	B	C	C	C
Ipixuna do Pará	C	C	C+	C+	C	C	C	C

<i>Município</i>	<i>IEGM</i>	<i>i-Educ</i>	<i>i-Saúde</i>	<i>i-Planejamento</i>	<i>i-Fiscal</i>	<i>i-Amb</i>	<i>i-Cidade</i>	<i>i-Gov-TI</i>
Itupiranga	C	C	C+	C	C+	C	B+	B
Jacundá	C	C	C	C	B+	C	C	C+
Juruti	C	C	B	C	B	C	C	C+
Limoeiro do Ajuru	C	C	B	C	C	C	C	C
Medicilândia	C	C	B	C	B	C	C	C
Mocajuba	C	C	C+	C	C+	C	C	C+
Mojuí dos Campos	C	C	C	C	B	C	C	C
Monte Alegre	C	C+	C	C	B+	C	B	C+
Mãe do Rio	C	C	C	C	C	C	C	C
Nova Esperança do Pirá	C	C	C+	C	B+	C	C	C
Nova Ipixuna	C	C	C	C	B	C	C+	C
Óbidos	C	C	C	C	C+	C	C+	C
Oeiras do Pará	C	C	C+	C	B	C	C	C
Oriximiná	C	C	B	C	B	C	B	B
Ourilândia do Norte	C	C	B+	C	C	C	C	B+
Pacajá	C	C	C+	C	C	C	C	B
Palestina do Pará	C	C	C+	C	C+	C	C	C
Pau D'Arco	C	C	B+	C	C	C	C	B
Peixe-Boi	C	C	B	C	B	C	C	C
Piçarra	C	C+	C+	C	B	C	C	C
Porto de Moz	C	C	C	C	C	C	C	C
Prainha	C	C	B	C	C	C	C	C
Rondon do Pará	C	C	B	C	B	C	C	C
Salvaterra	C	C	C	C	B	C	C	C
Santa Cruz do Arari	C	C	B	C+	C+	C	C	C
Santa Luzia do Pará	C	C	C+	C	B	C	C	C
Santa Maria das Barreiras	C	C+	C	C	C	C	C	C
Santana do Araguaia	C	C	B	C	C+	C	C+	C
Santo Antônio do Tauá	C	C	B	C	C	C	C	C
São Domingos do Araguaia	C	C	B+	C+	C+	C	C	C
São Domingos do Capim	C	B	B	C	C+	C	C	C
São Francisco do Pará	C	B	C	C	A	C	C	C
São Geraldo do	C	C	C	C	C	C	C	C

<i>Município</i>	<i>IEGM</i>	<i>i-Educ</i>	<i>i-Saúde</i>	<i>i-Planejamento</i>	<i>i-Fiscal</i>	<i>i-Amb</i>	<i>i-Cidade</i>	<i>i-Gov-TI</i>
Araguaia								
São João de Pirabas	C	C	C	C	C+	C	C	C
Soure	C	C	C+	C	C+	C	C	C
Tomé-Açu	C	C	B+	C	C+	C	C	C+
Tracuateua	C	C	C+	C	C+	C	C	C
Tucumã	C	C	B	C	B+	C	C	B
Uruará	C	C	B	C	C+	C	C	C
Vigia	C	C	C	C	C	C	C	C
Viseu	C	C	C	C	B	C	C	C
Vitória do Xingu	C	C	B+	C	B	C	A	B

Fonte: IRB (2016)

Dos 97 municípios participantes da avaliação, 74 registraram os piores níveis de efetividade, o que representa 76% do total avaliado. Destaque negativo para os municípios de Acará, Afuá, Alenquer, Anajás, Breves, Bujaru, Mãe do Rio, Porto de Moz, São Geraldo do Araguaia e Vigia, que obtiveram baixo nível de adequação em todos os índices avaliados. Novamente observa-se que a quase totalidade dos municípios enquadrados nessa faixa apresentou baixo nível de adequação no índice de planejamento (com exceção de Ipixuna do Pará, Santa Cruz do Arari e São Domingos do Araguaia, que estão em fase de adequação).

4.4 Análise crítica do IEGM

O IEGM possui bom potencial para avaliar sistematicamente a gestão municipal, além de poder ser utilizado como instrumento de transparência e controle das contas públicas. Contudo, o índice apresenta problemas que devem ser trabalhados para que se possa mitigar o “risco de quantofrenia aguda (a doença da medida) que espreita todos aqueles que, em vez de medir para melhor compreender, querem compreender apenas aquilo que é mensurável” (GAULEJAC, 2007, p. 67-68). Nesse sentido, para que se possa construir uma representação objetiva da realidade municipal, o IEGM deveria responder às seguintes questões:

- Sobre qual base os coeficientes são atribuídos?
- Como são definidas as ponderações entre os diferentes critérios, indicadores e itens?
- Como são medidos itens como “igualdade das oportunidades”, “o impacto sobre as economias locais e nacionais”, “a ética do comportamento”?

- A agregação dos elementos de um sistema permite alcançar o desempenho e a qualidade do conjunto?
- Podemos reduzir a complexidade da organização a uma justaposição de elementos que são objeto de uma composição infinita? (GAULEJAC, 2007, p. 96).

O IEGM não apresenta respostas para todas essas questões. Os sete indicadores setoriais são decompostos em um extenso conjunto de 143 quesitos de avaliação, que exigem certo grau de conhecimento técnico e normativo para o seu correto preenchimento. As ponderações (“pesos”) de cada critério foram definidas de acordo com a realidade evidenciada pelo TCE-SP nos municípios paulistanos (TCM-PA, 2017; TCE-SP, 2014; IRB, 2016). As próprias dimensões avaliadas foram selecionadas a partir da jurisprudência do TCE-SP e de normativos infraconstitucionais (TCM-PA, 2017; TCE-SP, 2014; IRB, 2016). Embora se reconheça a posição estratégica das áreas de saúde, educação, planejamento etc., a aplicação dos mesmos critérios de priorização na realidade do estado do Pará e dos demais estados da federação possivelmente resultaria em novas áreas estratégicas no contexto das suas respectivas finanças públicas, dadas as especificidades regionais.

Essas são apenas algumas das questões que precisarão ser enfrentadas para que o IEGM possa se consolidar como um possível instrumento para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas capazes de fomentar o processo de desenvolvimento municipal.

Em que pese a complexidade e amplitude das questões a serem respondidas, sugerem-se as seguintes medidas práticas que poderiam ser adotadas para o aprimoramento do IEGM: a) treinamento sistemático dos servidores responsáveis pelo preenchimento e coleta de dados, com vistas a melhorar a qualidade das informações prestadas; b) utilização das informações do IEGM na apreciação das contas anuais dos gestores municipais⁷; c) adotar, como regra, a prática de cruzamento dos dados declarados com informações de outras bases de dados públicos; d) confrontar os resultados do IEGM e seus índices setoriais com outros indicadores oficiais para problematizar seus limites e potencialidades, como o IEGM com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o i-Educ com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o i-Saúde com o IDHM-Longevidade, entre outros; e) promover visitas periódicas aos municípios para identificar boas práticas a

⁷ O art. 3º, §4º, da Resolução Administrativa nº 22/2017/TCM-PA, dispõe que “o questionário não será utilizado na apreciação das contas anuais dos jurisdicionados, portanto não terá caráter punitivo, apenas declaratório” (TCM-PA, 2017).

serem compartilhadas, assim como coibir manipulações nas informações prestadas.

CONCLUSÃO

Os resultados deste trabalho devem contribuir para ampliar o debate sobre a efetividade da gestão pública municipal, possibilitando identificar boas práticas de gestão administrativa para aumentar a efetividade das ações governamentais, ao mesmo tempo que pode subsidiar os gestores públicos em suas decisões.

Os resultados encontrados para os municípios do estado do Pará – que no índice geral de efetividade foi classificado na pior faixa (C) – apontam para problemas graves em todas as dimensões avaliadas, com destaque negativo para aspectos institucionais como o planejamento.

Todos os municípios avaliados apresentaram os piores resultados justamente nesse índice, o que mostra a importância de seu aprimoramento, tendo em vista que o planejamento é a base para a formulação e implementação de políticas públicas e de novas estratégias de gestão que propiciem as condições adequadas para o processo de desenvolvimento local. Os municípios classificados com os piores resultados foram: Acará, Afuá, Alenquer, Anajás, Breves, Bujaru, Mãe do Rio, Porto de Moz, São Geraldo do Araguaia e Vigia.

Para pesquisas futuras, pretende-se identificar possíveis explicações para os resultados alcançados pelos municípios paraenses, bem como verificar se existe relação entre os resultados do IEGM e do IDHM dos municípios do estado do Pará.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**. Documento de Referência. Brasília: MP, SEGES, 2009.

CHIAVENATO, I. **Recursos Humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**. Ideologia, poder gerencialista e fragmentação social, Aparecida (SP): Ideias & Letras, 2007 (Coleção *Management*, 4).

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - EAESP/FGV, São Paulo, 2009. Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016**. IRB, 2016. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 5 fev. 2018.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o Diálogo. GT Indicadores. Plataforma Contrapartes Novib. **Série Indicadores**, São Paulo, n. 8, p. 1-10, 2002.

MARKIC, D. A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector. **TEM Journal**, v. 3, n. 1, p. 22-28, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: Foco nas Instituições e ações governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PEREIRA, D. R. M.; PINTO, M. R. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 363-380, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento humano 2000**. Lisboa: Trinova, 2000.

SANO, H.; FILHO, M. J. F. M. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos

indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – 2014**. São Paulo: TCM-SP, 2014. Disponível em: www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-iegm-tcesp.pdf. Acesso em: 22 fev. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016**. Belém: TCM-PA, 2016. Disponível em: www.tcm.pa.gov.br/documentos/manual-iegm-para-2016-atualizada-geral.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução Administrativa nº 22/2017/TCM-PA, de 23 de maio de 2017**. Institui, implanta e regulamenta o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, junto aos jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, referente ao exercício de 2016 - IEGM 2017. Disponível em: www.tcm.pa.gov.br/consulta-aos-atos-administrativos.html. Acesso em: 22 fev. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu. **Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu**. Disponível em: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF. Acesso em: 28 dez. 2017.

PARTE II
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

CLIMA ORGANIZACIONAL E SÍNDROME DE *BURNOUT* NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Josemare de Nazaré Sousa da Silva¹
Eliana Maria de Souza Franco Teixeira²

1 INTRODUÇÃO

A inclusão da eficiência no rol dos princípios que norteiam a Administração Pública a partir da Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe a exigência de mais qualidade na prestação do serviço público. Neste contexto, tendo por base a Nova Gestão Pública (NGP), destaca-se a importância de se manter um bom clima organizacional para que o trabalhador consiga lidar com as pressões externas e internas da organização.

Assim, clima organizacional pode ser visto como a forma que os trabalhadores analisam seu local de trabalho, tendo como base suas experiências, valores individuais e percepções em relação aos diversos aspectos de suas atividades, impactando positiva ou negativamente sua vida laboral e social. Essas condições, se negativas, podem desencadear doenças como a síndrome de *burnout*, caracterizada por Guedes e Souza (2015, p. 14) “como uma forma específica de estresse crônico ocupacional, resultante da exigência excessiva na realização das tarefas.”

Desta forma, a análise do clima organizacional revelou-se um importante aparato no direcionamento das ações de gestão de pessoas, pois auxilia na identificação dos elementos que mais afetam os trabalhadores.

No contexto da Universidade Federal do Pará (UFPA), localizada na região Norte do Brasil, a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP), por meio da Diretoria de Saúde e Qualidade de Vida, promove ações que buscam melhorar a qualidade de vida do servidor, tais como oficinas, palestras, entre outros, porém os relatórios de gestão da UFPA de 2014-2017 mostram que o número de afastamentos por problemas de saúde aumentou neste período. Em 2014, o relatório detalhou as causas dos afastamentos, identificando que o principal aspecto foi relacionado aos transtornos mentais e comportamentais, o que pode ter levado à realização da Pesquisa de Clima Organizacional na instituição em 2015, promovida pela PROGEP, com o

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA), especialista em Docência do Ensino Superior (UNICESUMAR) e licenciada em Letras-Língua Inglesa (UFPA). E-mail: josemare@ufpa.br

² Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará, mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia e professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – Mestrado Profissional, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da UFPA. E-mail: eliana.ft@hotmail.com

objetivo de identificar a percepção dos servidores acerca dos fatores que afetam o ambiente de trabalho. No entanto, nos relatórios dos anos posteriores, os motivos dos afastamentos não foram apresentados.

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo geral analisar os preditores, isto é, as condições organizacionais que podem desencadear a síndrome de *burnout* nos Técnicos Administrativos em Educação (TAE) da UFPA, segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), por meio da análise dos resultados do relatório da Pesquisa de Clima Organizacional realizada na instituição em 2015. Nessa perspectiva, este artigo busca responder ao questionamento: a partir dos resultados deste relatório, quais condições organizacionais apontadas pelos Técnicos Administrativos em Educação são consideradas, segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), como preditores da síndrome de *burnout* na referida instituição?

Isto posto, o artigo foi organizado em três seções. A primeira apresenta conceitualmente o clima organizacional, enquanto que a segunda seção, o conceito e a origem da síndrome de *burnout*, suas dimensões e principais preditores. Já a terceira seção esclarece a metodologia utilizada e o contexto da Pesquisa de Clima organizacional da UFPA (2015) bem como os principais resultados da Pesquisa são apresentados e analisados conforme os preditores mencionados por Trigo, Teng e Hallak (2007). Finalmente, são apresentadas as considerações finais do trabalho, limitações do estudo e indicações de pesquisas futuras.

2 CLIMA ORGANIZACIONAL

Apesar de existirem alguns estudos sobre clima organizacional nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (RIZZATI, 2002), ainda há uma grande lacuna nessas pesquisas, principalmente na Região Norte, pela dificuldade em escolher um modelo de avaliação de clima que responda satisfatoriamente às necessidades dessas organizações. A dificuldade em escolher um modelo está na variabilidade de modelos existentes (MÓL *et al.*, 2010) e conflitos entre conceituações teóricas, o que revela que o clima organizacional ainda é um construto difuso e em constante aperfeiçoamento (KUBO *et al.*, 2015).

Luz (2003, p. 30) afirma que clima organizacional é “a atmosfera psicológica que envolve, em um dado momento, a relação entre a empresa e seus funcionários”. Desta forma, os estudos sobre clima buscam principalmente compreender como o ambiente afeta o comportamento dos trabalhadores (HOLLOWAY, 2012). Segundo Martins (2008), o clima organizacional

contribui para a compreensão de como o trabalho impacta nas atitudes das pessoas, na sua qualidade de vida e no desempenho da organização.

Analisar o clima organizacional é uma ferramenta para reunir informações das inter-relações estabelecidas no ambiente de trabalho, considerando uma concepção geral da organização e conforme a avaliação compartilhada daqueles que convivem no ambiente organizacional (GONZÁLEZ-ROMÁ; PEIRÓ, 1999). Assim, o clima organizacional envolve desde as relações dos trabalhadores até como eles percebem as estratégias, políticas e missão da organização, a valorização profissional, os benefícios recebidos, a atuação das chefias, o ambiente físico e outros aspectos do ambiente laboral.

Contudo, a maioria das pesquisas de clima organizacional é feita com profissionais da área de saúde ou professores, e só recentemente tem surgido aquelas voltadas para o serviço público (MÓL *et al.*, 2010).

As pesquisas sobre clima organizacional, além de objetivarem o desenvolvimento de modelos de avaliação de clima, têm buscado associá-lo a outros elementos, entre eles a síndrome de *burnout* (D'ALLEO, SANTANGELO, 2011; LIMA; CASTRO, 2015).

Em decorrência das pesquisas sobre os efeitos do clima organizacional na incidência de *burnout* no serviço público serem recentes no Brasil, muitos gestores e trabalhadores desconhecem o impacto da síndrome no desempenho e qualidade de vida dos servidores nas organizações e quando percebem já estão em situações críticas.

3 SÍNDROME DE *BURNOUT*

Os primeiros estudos sobre a síndrome de *burnout* são creditados ao psicólogo alemão Herbert J. Freudenberger (1974), que investigou os seus efeitos entre profissionais da saúde e conceituou *burnout* como um estado de fracasso e exaustão causado por um excessivo desgaste de energia e recursos. No entanto, foi a psicóloga Christina Maslach (1981) quem trouxe a perspectiva sociopsicológica para o campo dos estudos sobre *burnout*.

Garcia e Benevides-Pereira (2003) explicam o significado de *burnout* a partir da expressão inglesa compreendida como aquilo que parou de funcionar por falta de energia, ou seja, metaforicamente, o trabalhador que chegou ao seu limite por apresentar prejuízos em sua capacidade física e mental. *Burnout* também é compreendida como uma “síndrome psicológica em resposta a estressores crônicos nas relações interpessoais no trabalho” (MASLACH; SHAUFELI; LEITER, 2001, p. 399). Assim, além dos impactos negativos para a pessoa, a síndrome acarreta consequências que podem ser percebidas tanto no nível social quanto no organizacional.

3.1 Dimensões da síndrome de *burnout*

A definição mais propagada de *burnout* é fundamentada na perspectiva sociopsicológica desenvolvida por Cristina Maslach e Suzan Jackson (1981), as quais criaram uma escala para mensurar esta síndrome, chamada *Maslach Burnout Inventory*, afirmando ser uma “experiência individual específica do contexto do trabalho” (MASLACH; SHAU FELI; LEITER, 2001, p. 404), que se trata de um conceito multidimensional, caracterizado pelas dimensões apresentadas (p. 397-422) como:

a) Exaustão Emocional: caracteriza-se por sensações de esgotamento físico e emocional para lidar com determinada situação. As principais fontes desse esgotamento são a sobrecarga e o conflito pessoal no trabalho associado ao sentimento de não serem recompensados;

b) Despersonalização: o profissional passa a ter atitudes de cinismo e ironia em relação às pessoas e situações do trabalho;

c) Reduzida Realização Profissional: refere-se ao componente de autoavaliação, que evidencia o declínio do sentimento de competência e produtividade no trabalho.

É consenso na literatura que não há uma única definição para *burnout* e suas causas, mas as definições apontam que se desenvolve na pessoa como resposta ao estresse ocupacional permanente em que ela não encontra maneiras de lidar, pois depende de vários fatores pessoais, sociais, do trabalho e das características organizacionais (BENEVIDES-PEREIRA, 2002).

3.2 Preditores de *burnout*

Benevides-Pereira (2002) afirma que a profissão influencia na incidência da síndrome. Assim, certas atividades laborais que se ocupam diretamente com o público e suas necessidades são mais afetadas, principalmente profissionais de educação e saúde.

Há vários autores que tratam sobre os preditores de *burnout* (MASLACH; SHAU FELI; LEITER, 2001; BENEVIDES-PEREIRA, 2002; TRIGO; TENG; HALLAK, 2007 etc.). Segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), existem quatro dimensões para o desenvolvimento de *burnout*: indivíduo, sociedade, organização e trabalho (WHO, 1998). A dimensão organização envolve aspectos como: burocracia, autonomia, comunicação, reconhecimento, entre outros, e a dimensão trabalho engloba aspectos como sobrecarga, suporte organizacional, tipos de ocupação etc. O Quadro 1 apresenta os preditores destas dimensões:

Quadro 1: Preditores Organizacionais e Laborais de *burnout*

<i>Organização: Fatores organizacionais</i>			
(1) Convívio com colegas afetados pela síndrome	(2) Ambiente físico e seus riscos	(3) Falta de autonomia	(4) Comunicação ineficiente
(5) Mudanças frequentes	Mudanças organizacionais	(6) Falta de confiança, respeito e consideração entre a equipe	
(7) Impossibilidades de ascender na carreira		(8) Burocracia e normas Institucionais rígidas	
(9) Impossibilidade de reconhecimento de seu trabalho		(10) Acúmulo de tarefas por um mesmo indivíduo	
<i>Trabalho: Fatores laborais</i>			
(11) Sobrecarga		(15) Baixo nível de controle das atividades ou acontecimentos no trabalho	(18) Expectativas profissionais
(12) Relacionamento conflituoso com os colegas		(16) Baixa participação nas decisões sobre mudanças organizacionais	(19) Precário suporte organizacional
(13) Tipo de ocupação		(17) Sentimento de injustiça e de iniquidade nas relações laborais	(20) Conflitos e ambiguidade de papel
(14) Trabalho por turnos ou noturno		(21) Relação próxima e intensa do trabalhador com as pessoas	

Fonte: Elaborado pelas autoras, baseado em Trigo, Teng e Hallak (2007, p. 227)

A dimensão Indivíduo corresponde às características pessoais (gênero, estado civil, nível educacional, personalidade etc.); e a dimensão sociedade está relacionada ao suporte social e familiar, valores, cultura etc. Diante do exposto, há vários elementos que podem conduzir às reações de tensão e estresse, gerando *burnout*. Alguns dos preditores mais estudados estão relacionados às questões pessoais, sociais, laborais e da organização.

4 METODOLOGIA

Este artigo trata-se de uma pesquisa de abordagem quali-quantitativa, utilizando análise de conteúdo de Bardin (2011) e estatística descritiva para tratamento dos dados, os quais foram obtidos a partir de uma fonte secundária, isto é, um relatório institucional da UFPA intitulado “Pesquisa de Clima

Organizacional”. Para tanto, adotou-se a pesquisa documental que, segundo Gil (2008, p. 51), “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Isto é, o objetivo do relatório era analisar o clima segundo a percepção dos servidores da UFPA, porém este artigo buscou identificar possíveis preditores de *burnout*, conforme Trigo, Teng e Hallak (2007), apresentados no Quadro 1 a partir da percepção apenas dos TAE na pesquisa.

O relatório analisado corresponde a uma pesquisa de clima que ocorreu de 13 de abril a 15 de maio de 2015 na UFPA, por meio de um questionário com 62 assertivas na escala *Likert* (uma escala psicométrica que permite medir o grau de conformidade dos entrevistados em relação às assertivas propostas), divididas nas categorias: ambiente; capacitação; chefia; inovação; instituição; processos; reconhecimento; relações interpessoais e uma avaliação geral do clima organizacional da instituição. Participaram da pesquisa 677 TAE e 370 docentes de 23 a 64 anos de idade e que possuíam de 6 meses a 38 anos de serviço na instituição.

No entanto, para análise do relatório, foram consideradas apenas as respostas dos TAEs e as assertivas do questionário que continham os preditores do Quadro 1. Assim, das 62 assertivas do relatório, foram selecionadas 26 com base na análise de conteúdo de Bardin (2011). Além disso, foram excluídos da análise os preditores: (1), (7), (13), (14), (20) e as dimensões indivíduo e sociedade do Quadro 1, devido à falta de dados sobre os TAE no relatório, fonte documental para este estudo, quanto a: turno de trabalho, função, remuneração etc., não sendo possível analisar esses preditores de *burnout*, segundo os autores.

Isso posto, em um primeiro momento, foi realizado levantamento bibliográfico sobre clima organizacional e *burnout* e seus principais preditores. Em uma etapa posterior, foi feita uma análise de conteúdo segundo Bardin (2011) para selecionar as assertivas do relatório, considerando principalmente aquelas com maiores porcentagens de discordância total e com baixa concordância total para comparar com os preditores do Quadro 1, bem como elaborar uma estatística descritiva destes.

4.1 Apresentação e análise dos dados

O recorte da análise da Pesquisa de Clima organizacional considerou os 677 TAE que pertenciam aos níveis C: 50 (4,3%); D: 274 (23,7%) e E: 353(30,6%). Para a identificação dos preditores de *burnout*, segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), foram analisadas as nove dimensões da Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015).

4.1.1 Avaliações das dimensões

A primeira dimensão é (1) Ambiente de Trabalho, seguida de (2) Capacitação e Qualificação profissional, (3) Atuação das Chefias, (4) Inovação, (5) Instituição, (6) Processos de Trabalho, (7) Reconhecimento, (8) Relações Interpessoais e (9) Avaliação Geral da UFPA. Após a análise de cada dimensão, será apresentada a respectiva avaliação.

A primeira dimensão, Ambiente de trabalho, reúne percepções quanto à infraestrutura (acessibilidade, iluminação, climatização) e às condições do local de trabalho (higiene, espaço, mobília, equipamentos etc.).

Tabela 1: Dimensão (1): Ambiente de Trabalho

<i>Assertivas</i>	<i>D.T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D. L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C. T.</i>
8. A infraestrutura da minha unidade está adaptada a pessoas com necessidades especiais.	32%	16%	11%	4%	14%	16%	7%
6. A climatização no ambiente de trabalho é adequada.	10%	7%	6%	2%	12%	22%	42%
5. Existe iluminação adequada no ambiente de trabalho.	6%	8%	8%	3%	14%	20%	41%
4. O espaço físico da minha unidade é adequado.	21%	12%	8%	3%	15%	20%	22%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 19).

Na dimensão Ambiente (Tabela 1), a maioria está satisfeita com a climatização (42%) e com a iluminação (41%). Porém, a maioria também percebe seu ambiente de trabalho como extremamente desvantajoso para pessoas com deficiência (32%). A afirmativa (4), com 21% de reprovação, demonstra certo descontentamento com o espaço físico. Segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), ambientes com condições precárias e riscos geram sentimentos de incapacidade, ansiedade e pânico, sendo considerados preditores de *burnout*.

A dimensão Capacitação e Qualificação Profissional envolve as ações Institucionais voltadas para a competência, acesso, divulgação e apoio das chefias em relação a esta.

Tabela 2: Dimensão (2): Capacitação e Qualificação Profissional

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D. L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C T.</i>
12. Considero justa a seleção para a capacitação na UFPA.	11%	8%	11%	19%	18%	22%	11%
11. As oportunidades de capacitação e qualificação oferecidas pela UFPA são amplamente divulgadas.	7%	9%	10%	4%	24%	27%	19%
10. Minha chefia imediata incentiva minha capacitação ou qualificação.	10%	5%	5%	9%	14%	20%	37%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 20).

Na dimensão Capacitação e Qualificação Profissional (Tabela 2), nenhuma afirmativa foi amplamente reprovada. No entanto, a total aprovação foi baixa (11%) em relação à assertiva (12), revelando que as seleções para capacitação ainda são consideradas injustas pelos técnicos. Para Sousa e Mendonça (2009, p. 502), “a percepção de injustiça gera impacto direto no trabalhador, podendo refletir em aspectos físicos, psicológicos e comportamentais”.

Por outro lado, a maioria declarou receber incentivo das chefias em relação à capacitação ou qualificação (37%). Em contrapartida, a baixa aprovação (19%) da afirmativa (11) demonstra que há problemas quanto ao acesso às informações sobre o assunto (19%). Segundo Valadão (2015) e Trigo, Teng e Hallak (2007), falhas na comunicação geram confusões e fluxo tardio de informações, os quais contribuem para a síndrome de *burnout*.

A dimensão Atuação das Chefias avaliou a atuação dos dirigentes no que tange a: orientação de tarefas, formação de equipes, envolvimento em ações, colaboração e planejamento.

Tabela 3 – Dimensão (3): Atuação das Chefias

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D. M.</i>	<i>D. L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C. M.</i>	<i>C. T.</i>
18. Minha chefia imediata é acessível para tratar de assuntos relacionados ao trabalho.	5%	4%	4%	3%	9%	22%	54%
17. Minha chefia imediata envolve os técnicos administrativos e docentes nas ações institucionais promovidas pela universidade.	11%	9%	7%	12%	13%	26%	22%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 21).

A dimensão Atuação das Chefias (Tabela 3) demonstra que a maioria dos técnicos (54%) tem facilidade na comunicação com suas chefias sobre as tarefas, mas são pouco envolvidos por elas em eventos e oportunidades de capacitação e engrandecimento profissional oferecidos pela instituição (11%). Assim, a comunicação com a chefia se restringe a assuntos laborais. Para Maslach e Leiter (2007) e Trigo, Teng e Hallak (2007), o baixo nível de controle dos acontecimentos causam baixa satisfação pelo trabalho.

A dimensão da Inovação avaliou a aceitação de inovações propostas pelos servidores, a participação das chefias nos processos e o acesso às informações sobre as inovações.

Tabela 4 – Dimensão (4): Inovação

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D.L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C. T.</i>
29. Novas ideias são estimuladas em minha unidade.	11%	8%	7%	12%	19%	24%	19%
26. Minha chefia imediata aplica os processos de mudança estabelecidos na UFPA.	8%	5%	5%	19%	14%	26%	23%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 22).

Na dimensão **Inovação** (Tabela 4), apesar da pouca desaprovação dos técnicos em relação às assertivas, a maior discordância entre elas (11%) demonstrou pouco reconhecimento ao trabalho e criatividade do servidor. Porém, a assertiva (26), mais aprovada (23%), revela que as chefias, em geral, aplicam as mudanças. Segundo Maslach, Shaufeli e Leiter (2001) e Trigo, Teng e Hallak (2007), a baixa participação nas mudanças organizacionais pode desencadear *burnout*.

A dimensão Instituição engloba a percepção dos técnicos sobre seus cumprimentos dos objetivos da UFPA e a divulgação de informações voltadas para o desenvolvimento e bem-estar profissional.

Tabela 5 – Dimensão (4): Instituição

<i>Assertivas</i>	<i>D.T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D.L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C.L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C.T.</i>
38. As informações (publicações/normas/legislação) importantes para meu trabalho estão disponíveis em locais apropriados.	11%	9%	11%	7%	24%	25%	14%
36. Na UFPA, as normas e os procedimentos são claros e definidos.	8%	10%	10%	9%	23%	23%	16%
33. A UFPA se preocupa com a qualidade de vida no trabalho de seus servidores.	10%	10%	9%	7%	22%	28%	15%
32. Considero que as minhas atividades são importantes para o alcance da missão da UFPA.	0%	0%	0%	4%	6%	17%	73%
31. Entendo que a missão, as diretrizes estratégicas e os valores organizacionais da UFPA refletem a atuação da Instituição.	2%	3%	2%	5%	14%	24%	51%
30. Tenho conhecimento da missão, visão de futuro e princípios da UFPA.	4%	2%	3%	5%	15%	25%	47%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 23).

Quanto à dimensão **Instituição** (Tabela 5), três assertivas tiveram 47% ou mais de aprovação; e outras três, tiveram menos de 16%. As mais aprovadas foram (32), (31) e (30) com, respectivamente, 73%, 51% e 47%. Isso demonstra que o técnico, em geral, está ciente do que precisa fazer e da missão da UFPA. No entanto, os resultados revelam que a instituição tem problemas para organizar e divulgar as informações e padrões (11%), bem como para clarificar os procedimentos e normas dela mesma (8%). Os entrevistados mostraram insatisfação sobre as ações promovidas pela universidade em relação à qualidade de vida com (10%) na assertiva (33). Tomazela e Grolla (2007) concluem que a falta de qualidade de vida no trabalho compromete a eficiência das funções dos trabalhadores.

A dimensão **Processos de Trabalho** está relacionada com a forma de distribuição de tarefas, autonomia nas decisões, clareza nas instruções e competências para execução das funções.

Tabela 6 – Dimensão (6): Processos de Trabalho

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D. L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C.T.</i>
45. Avalio como justa a distribuição de trabalho entre os servidores da minha unidade.	16%	11%	11%	8%	16%	20%	18%
40. Considero que os processos de trabalho da UFPA são organizados e bem definidos.	9%	11%	13%	11%	28%	20%	7%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 24).

Em Processos de Trabalho (Tabela 6), o maior índice de discordância está na assertiva (45) com 16%, revelando a insatisfação com a divisão de tarefas nas unidades dos entrevistados. Além disso, os entrevistados consideram os processos de trabalho da UFPA pouco organizados e definidos (9%). Segundo Maslach, Shaufeli e Leiter (2001) e Trigo, Teng e Hallak (2007), objetivos, leis e métodos pouco delimitados ou claros geram ambiguidade de papel, causando o *burnout*.

A dimensão do Reconhecimento engloba o suporte organizacional voltado para as percepções de justiça sobre o trabalho realizado e a satisfação com este.

Tabela 7 – Dimensão (7): Reconhecimento pelo Trabalho Realizado

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D.L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C. T.</i>
52. Estou satisfeito com as atividades que exerço em minha unidade.	5%	6%	7%	4%	14%	28%	35%
50. Na minha unidade, as pessoas são mais reconhecidas pelos seus acertos que reprovados pelos seus erros.	13%	7%	8%	17%	15%	22%	18%
46. Os critérios para avaliação de desempenho adotados pela instituição refletem a realidade dos servidores.	14%	11%	13%	15%	18%	19%	10%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 25).

Na dimensão Reconhecimento (Tabela 7), a assertiva mais aprovada (52) demonstra a autocrítica em relação ao ofício (35%). Por outro lado, a assertiva (46), com 10% de total concordância e 14% de total discordância, demonstra insatisfação dos técnicos em relação aos processos de avaliação de desempenho. Com 13% de reprovação total e 18% de aprovação, a afirmativa (50), ainda que não tenha números alarmantes, acaba trazendo preocupação em relação à atuação das chefias. Segundo Maslach e Leiter (2007) e Trigo, Teng e Hallak (2007), a falta de reconhecimento influencia negativamente na motivação do trabalhador.

A dimensão Relações Interpessoais envolve as interações entre equipe de trabalho (dentro e fora de sua unidade) no que tange à cooperação, à comunicação e às formas de resolver conflitos.

Tabela 8 – Dimensão (8): Relações Interpessoais

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D. L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C.M.</i>	<i>C. T.</i>
57. Percebo cooperação entre as diversas unidades da UFPA.	14%	14%	15%	11%	24%	15%	7%
54. Em minha unidade, as pessoas com quem trabalho fazem com que eu me sinta parte da equipe.	4%	5%	4%	6%	13%	26%	43%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 26).

Na dimensão Relações Interpessoais (Tabela 8), também houve pouca desaprovação total - no máximo (14%) na afirmativa (57). Esta também foi a menos aprovada completamente (7%). Essa dimensão demonstra que os técnicos têm sentimento de equipe em seu ambiente de trabalho (43%), mas têm problemas quanto à comunicação e à cooperação entre diferentes unidades (14%). Para Trigo, Teng e Hallak (2007) e Maslach e Leiter (2007), a falta de consideração entre colegas de trabalho afeta o clima organizacional negativamente.

A dimensão Avaliação Geral está pautada no orgulho em trabalhar na UFPA e na satisfação em relação ao clima organizacional na instituição.

Tabela 9 – Dimensão (9): Avaliação Geral

<i>Assertivas</i>	<i>D. T.</i>	<i>D.M.</i>	<i>D.L.</i>	<i>NCND</i>	<i>C. L.</i>	<i>C. M.</i>	<i>C. T.</i>
61. No geral, eu estou satisfeito com o clima organizacional da universidade.	10%	10%	9%	9%	22%	27%	13%
62. Tenho orgulho de falar que trabalho na UFPA.	1%	2%	2%	4%	9%	19%	63%

D. T.: discordo totalmente; D. M.: discordo moderadamente; D. L.: discordo levemente; NCND: não concordo nem discordo; C. L.: concordo levemente; C. M.: concordo moderadamente; C. T.: concordo totalmente.

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional da UFPA (2015, p. 27).

Na dimensão Avaliação Geral (Tabela 9), com 13% total de aprovação e 10% de desaprovação total, os entrevistados mostraram que, em média, estão satisfeitos com o clima organizacional do seu local de trabalho. Com 63% de aprovação total, deixaram claro que se orgulham em contar onde trabalham.

Os resultados das dimensões indicam que entre os 21 preditores descritos por Trigo, Teng e Hallak (2007) dispostos no Quadro 1, foram identificados oito preditores de *burnout* na percepção dos técnicos, os quais são: comunicação ineficiente, ambiguidade de papel, falta de reconhecimento e consideração entre os colegas (diferentes unidades), ambiente físico e seus riscos, sentimento de injustiça laboral, baixo nível de controle das atividades e de participação nas mudanças. Os preditores que mais apareceram nas respostas vinculadas às dimensões foram comunicação ineficiente, sentimento de injustiça nas relações laborais e atuação da chefia.

Além disso, é importante destacar que, apesar de Trigo, Teng e Hallak (2007) não mencionarem explicitamente a atuação da chefia como um preditor, os resultados da análise mostraram que ela é um fator relevante na incidência ou prevenção da síndrome, pois apareceu diretamente ou implicitamente em seis das nove dimensões analisadas, recebendo maior concordância em três dimensões ou maior discordância em três dimensões entre as assertivas. Esse resultado da pesquisa demonstra a importância de analisar mais o papel da chefia na incidência de *burnout*, pois o baixo apoio da chefia tende a favorecer o desenvolvimento da síndrome enquanto um bom suporte da chefia diminui a chance de *burnout* (SOUSA; SILVA, 2002), assim como o comportamento da liderança influencia na percepção que os trabalhadores têm do clima organizacional (HOLLOWAY, 2002).

5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou as condições organizacionais apontadas pelos técnicos administrativos na Pesquisa de Clima Organizacional realizada na UFPA (2015), que, segundo Trigo, Teng e Hallak (2007), são consideradas preditores da síndrome de *burnout*. Segundo a PROGEP (UFPA, 2015), os resultados da pesquisa tinham como objetivo orientar ações voltadas para melhorias nas condições de trabalho e aumento dos índices de satisfação, compromisso, atitude, produtividade e motivação dos servidores, bem como para atender aos objetivos estratégicos e valorizá-los com ênfase em resultados delineados no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2011-2015), proporcionando melhoras no clima organizacional.

Apesar de a Pesquisa de Clima Organizacional (UFPA, 2015) ter como cerne principal a análise da percepção dos servidores sobre o seu ambiente de trabalho, também foi possível identificar preditores organizacionais que podem contribuir para o desenvolvimento de *burnout* nos servidores da instituição. Os resultados referentes à análise das assertivas indicam que os preditores mais incidentes nas dimensões foram: comunicação ineficiente, sentimento de

injustiça laboral e atuação da chefia. Este último preditor foi um “achado” dentro da pesquisa, o que revela a necessidade de mais pesquisas sobre seu impacto na incidência de *burnout*.

A síndrome de *burnout* é uma patologia que se desenvolve a partir de elementos específicos do trabalho que impactam negativamente o trabalhador. Considerando o prejuízo que ela acarreta para os servidores públicos, esta análise indica que são necessárias providências no sentido de serem realizadas ações e políticas preventivas, levando-se em consideração as necessidades desses servidores.

Os servidores são o maior patrimônio da instituição, então é de suma importância que os gestores façam análises acerca do clima organizacional periodicamente, a fim de compreender como o trabalho afeta o comportamento e a qualidade de vida dos servidores, o que pode ajudar a prevenir ou minimizar patologias laborais, como a síndrome de *burnout*, que, por sua vez, representam custos elevados para a organização, além de afetar o bem maior da instituição: os seres humanos que trabalham com afincamento pela universidade.

Como limitação da pesquisa, constata-se a ausência de informações demográficas (sexo, estado civil, entre outros), características importantes para a identificação dos preditores individuais e sociais de *burnout*, segundo Trigo, Teng e Hallak (2007). Este estudo aponta para a necessidade de mais pesquisas sobre a incidência e preditores da síndrome de *burnout* em servidores federais de instituições públicas, como as universidades, principalmente aquelas que priorizem a percepção dos técnicos administrativos, visto que há muitas pesquisas na literatura sobre docentes e pouco se pesquisou sobre aqueles que trabalham na área administrativa.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENEVIDES-PEREIRA, A. M. **Burnout**: quando o trabalho ameaça o bem-estar do trabalhador. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

D'ALLEO, G.; SANTANGELO, A. Organizational climate and burnout in call-center operators. **Procedia Social and Behavioral Sciences**, v. 30, p. 1608-1615, 2011.

FREUDENBERGER, H. J. The staff burn-out syndrome in alternative institutions. **Psychotherapy Theory, Research & Practice**, v. 12, n. 1, p. 73-82, jan., 1975.

GARCIA, L. P.; BENEVIDES-PEREIRA, A. M. T. Investigando o *burnout* em professores universitários. **Revista Eletrônica InterAção Psy**, Maringá, v. 1, n. 1, p. 76-89, ago. 2003.

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

GONZÁLEZ-ROMÁ, V.; PEIRÓ, J. M. S. Clima en las organizaciones laborales y en los equipos de trabajo. **Rev. de Psicol. Geral y Aplic.**, Valencia, v. 2, n. 52, p. 269-285, fev. 1999.

GUEDES, D. P.; SOUZA, R. O. de. **Burnout em atletas jovens**. Londrina: MidioGraf, 2015.

HOLLOWAY, J. B. Leadership behavior and organizational climate: an empirical study in a non-profit organization. **Emerging Leadership Journeys**, Virginia Beach, v. 5, n. 1, p. 9-35, 2012.

KUBO, E. K. de M. *et al.* Frankenstein e o clima organizacional: estudo bibliográfico sobre um construto indefinido. **Revista Internacional de Investigación em Ciencias Sociales**. Assunción, v. 11, n. 1, p. 35-54, jul. 2015.

LIMA, J. A. S.; CASTRO, A. L. Relação entre clima organizacional e síndrome de *burnout*: estudo em uma organização filantrópica educacional. In: SEMANA DE ESTUDOS CONTÁBEIS E DE ADMINISTRAÇÃO, 1., 2015, Paranavaí. **Anais [...]** Paranavaí: Unespar, 2015.

LUZ, R. S. **Gestão do clima organizacional**: proposta de critérios para metodologia. 2003. 182f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

MARTINS, M. C. F. Clima organizacional. In: SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias. **Medidas do comportamento organizacional**: ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008.

MASLACH, C.; JACKSON, S. E. The measurement of experienced burnout. **Journal of Occupational Behavior**, Sussex, England, v. 2, n. 2, p. 99-113, 1981.

MASLACH, C.; LEITER, M. Burnout. In: MASLACH, C. **Encyclopedia of Stress**, California: Elsevier, jun. 2007. p. 368-371.

MASLACH, C.; SHAUFEI, W. B.; LEITER, M. P. Job burnout. **Annual Review Psychology**, 52, p. 397-422, 2001.

MÓL, A. L. R.; FERNANDES, A. S. A.; TINÔCO, D. S.; BORGES, D. F.; ALLOUFA, J. M. L.; ARAÚJO, M. A. D. **Clima organizacional na administração pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

RIZZATI, G. **Categorias de análise de clima organizacional em universidades federais brasileiras**. 2002. 305f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SOUSA, I. F. de; MENDONÇA, H. *Burnout* em professores universitários: impacto de percepções de justiça e comprometimento afetivo. **Psicologia: teoria e pesquisa**, Goiânia, v. 25, n. 4, p. 499-508, out. 2009.

SOUZA, W. C.; SILVA, A. M. M. da. A influência de fatores de personalidade e de organização do trabalho no *burnout* em profissionais de saúde. **Estud. Psicol.**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 37-48, abr. 2002.

TOMAZELA, N.; GROLLA, P. P. Síndrome de *burnout*. In: AMOSTRA ACADÊMICA UNIMEP, 5., 2007. Piracicaba. **Anais [...]** Piracicaba: Unimep, 2007, p. 1-4.

TRIGO, T. R.; TENG, C. T.; HALLAK, J. E. C. Síndrome de *burnout* ou estafa profissional e os transtornos psiquiátricos. **Revista de Psiquiatria Clínica**, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 223-233, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Belém: UFPA, 2011. Disponível em: <http://cpa.ufpa.br/docs/PDI%202011%20-%202015.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**, Belém: UFPA, 2016. Disponível em: https://portal.ufpa.br/images/docs/PDI_2016-2025.pdf. Acesso em: 03 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. **Pesquisa de Clima Organizacional 2015**, Belém: UFPA, 2015. Disponível em: http://progep.ufpa.br/progep/images/relatorio_clima_2015.pdf. Acesso em: 29 fev. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Relatórios de Gestão. Anos bases 2014-2017**, Belém: UFPA, 2014-2017. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/index.php/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 02 mar. 2018.

VALADÃO, M. B. Relação estresse, estilo de liderança e comunicação interna: estudo realizado entre a chefia e os docentes de ensino superior. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Intercom, 2015. p. 1-15.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Guidelines for the primary prevention of mental, neurological and psychosocial disorders: staff burnout**. Geneva: WHO - Division of Mental Health, 1998. p. 91-110.

IMPACTOS DA RESISTÊNCIA À MUDANÇA ORGANIZACIONAL EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

Helôisa Gomes Cardoso¹

Carlos André Corrêa de Mattos²

1 INTRODUÇÃO

As constantes mudanças alteram os ambientes organizacionais e desafiam as organizações, uma vez que ciclos de crises, muitas vezes sistêmicas, desencadeiam conflitos e instabilidades econômicas, sociais, geopolíticas, ecológicas e civilizacionais que expõem o modo de vida das pessoas e as formas de desenvolvimento das nações. Consequentemente, as organizações buscam formas alternativas de estruturação e atuação para atender seus diversos *stakeholders*, com novas tecnologias, métodos de produção e práticas gerenciais alternativas. Nesse contexto, para possibilitar a adaptação às mudanças, as organizações promovem novas *expertises*, implantam novos processos de trabalho, mobilizam recursos tecnológicos e investem em capital humano (SAMPAIO, 1999). Esse cenário, claramente percebido das organizações privadas, impacta também nas organizações públicas (MATTOS *et al.*, 2015).

Neste viés, as organizações sofrem constantemente pressões para mudar, e para lidar com isso, elas precisam ser capazes de reagir rapidamente ao ambiente, ou se antecipar a ele. As organizações que compreendem e administram as mudanças tenderão a ser mais eficazes. As pressões para mudança devem ser compreendidas de maneira apropriada, para que ocorram processos eficazes. Como indivíduos e grupos às vezes resistem à mudança, e a capacidade de diagnosticar as causas de resistência e lidar com elas revela-se cada vez mais crucial ao desenvolvimento organizacional (HITT; MILLER; COLELLA, 2007).

¹ Mestra em Gestão Pública, bibliotecária-documentalista, diretora da Biblioteca do Instituto de Educação Científica e Matemática da Universidade Federal do Pará (IEMC/UFPA). E-mail: heloisagomes@ufpa.br

² Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia e mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté. cursou MBA em Gestão Empresarial e Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Administração com habilitação em Administração Financeira, pela Universidade da Amazônia. Atualmente é professor e pesquisador da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Pará (UFPA), concentrando-se em temas da Administração Pública. E-mail: cacmattos@gmail.com

Com essas premissas, a sociedade intermedia um amplo conjunto de processos interdependentes e assimétricos, moldando as organizações e entre elas inserem-se as universidades que buscam contribuir para a formação de cidadãos, com visão crítica, capacitados para o mercado de trabalho e sintonizados com as necessidades e vocações da sociedade em uma dimensão de cidadania (ALMEIDA; PORTO, 2014). De certo, acredita-se que estudos que realizam avaliações de mudança organizacional destacam-se no contexto das universidades, especialmente pela necessidade de aumentar a eficiência pela otimização de recursos e sua utilização com maior racionalidade.

Nesse contexto, a perspectiva da mudança organizacional corroborou para a escolha do tema deste estudo que evoluiu da problemática: quais são os fatores que caracterizam a resistência à mudança na Universidade Federal do Pará? Desta forma, a pesquisa estabeleceu como objetivo analisar como se manifesta a resistência à mudança entre os servidores públicos lotados na instituição e, para tanto, aplicou o modelo de avaliação de resistência à mudança, desenvolvido por Bortolotti (2010). O estudo foi realizado em pesquisa de campo, com amostragem probabilística aleatória simples, e os dados tratados com técnicas de estatística descritiva e multivariada (análise fatorial exploratória) para caracterizar o fenômeno da mudança na realidade organizacional da Universidade Federal do Pará. Destaca-se que a UFPA se caracteriza como a maior universidade da região Norte e uma das maiores do Brasil com aproximadamente 5.058 servidores no Campus Belém.

2 PRESSÕES PARA A MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As pressões que as organizações públicas sofrem para mudar abrangem reformas, legislações, avanços tecnológicos, alterações na força de trabalho e alterações nos modelos de gestão. De certo, a administração pública traçou princípios contraditórios de gestão, que foram os gatilhos, que no decorrer dos anos impulsionaram mudanças nos órgãos da administração pública. Esses gatilhos podem ser identificados como modelos de gestão pública e classificam-se como patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Na visão patrimonialista, o privado absorvia o público, entendia-se que o Estado era uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho dos governados. Consequentemente, o clientelismo, a troca de favores, o prevailecimento do privado em detrimento do interesse público, a corrupção e o nepotismo se tornaram algo inerente a esse tipo de administração, tornando-se ineficiente e inaceitável (BERGUE, 2011). Dessa forma, para repreender a corrupção e o nepotismo, adotou-se a administração pública burocrática,

presente na Constituição de 1988, tendo como princípios, a impessoalidade, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, baseada no formalismo e na rigidez de procedimentos. Todavia, a administração pública burocrática separou o Estado e a sociedade, pois os funcionários se concentraram no controle e na garantia do poder do Estado, tornando os processos e atendimentos à população mais lentos, morosos, caros, e pouco orientados para atender às demandas dos cidadãos (FAORO, 1975).

Isto foi, segundo Weber (2009), o gatilho que impulsionou o surgimento do Estado Social, que tinha como principal dever, o acesso do cidadão à educação, à moradia, à saúde etc. (BRESSER-PEREIRA, 2003). Hoje, a administração gerencial vem cada vez mais se consolidando devido às mudanças nas organizações, além da redução da máquina estatal, dos custos, da descentralização dos serviços públicos e da busca pela padronização dos processos. De maneira geral, o gerencialismo prioriza o interesse público, o accountability, a descentralização, o capital, a participação social, a transparência, a honestidade, a liderança e a eficiência (BERGUE, 2011). Assim, foram introduzidas mudanças e definidos novos paradigmas como a do cidadão-cliente, em que o Estado administrador dos recursos do cidadão deveria apresentar resultados satisfatórios da utilização de tais recursos uma vez que o cidadão seria considerado o cliente e cobraria a eficiência na aplicação de seus recursos (BRESSER-PEREIRA, 2003).

O setor público é um componente significativo da macroeconomia na maior parte dos países, responsável por fornecer serviços à sociedade e inovar sua atuação significa ofertar produtos e serviços de boa qualidade (acessibilidade, usabilidade e oportunidade) o que garante uma relação mais eficaz com o cidadão. É nesse contexto que a mudança organizacional vem ganhando importância como tema estratégico para a administração pública (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

No setor público, alguns servidores resistem às mudanças por receio de perder a estabilidade, ou terem carga de trabalho maior e mais atribuições, isto é, por comodidade; ou por terem contato com o novo, ou pelo fato de inovação ser imposta, sem qualquer participação do indivíduo no processo de mudança. Por isso, o processo de mudança nas instituições públicas ocorre de forma lenta e gradativa em face da necessidade de concordância de vários agentes da sociedade, porém faz-se extremamente necessário, assim como no setor privado, frente à demanda de maior qualidade dos serviços prestados a sua clientela, o cidadão (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Assim sendo, a mudança pode ser compreendida como qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana, política ou de outro componente, que gera impacto na organização (WOOD JR., 1992). Na perspectiva estrutural, o objetivo é eliminar a possibilidade de comportamentos discrepantes por meio de maior imposição e consciência sobre os limites da ação. Na perspectiva estratégica, geralmente, a mudança envolve a abertura no sistema de comunicações internas e externas, nova forma de se pensar a organização e o aperfeiçoamento do processo decisório. Na perspectiva cultural, como o objetivo da mudança é internalizar novos valores, considera-se o treinamento um instrumento importante desse processo de socialização. Na perspectiva tecnológica, o objetivo imediato é eliminar desperdícios, reduzir a fadiga humana, redistribuir tarefas e controlar todos os fatores que concorram para o aumento da eficiência e de qualidade. Na perspectiva humana, o objetivo da mudança é trazer satisfação e harmonia ao ambiente de trabalho tanto como fatores de realização e progresso pessoais como fontes de eficiência. Na perspectiva política, as mudanças incluem, principalmente, ampliar o acesso a informações, melhorar as comunicações internas, criar formas participativas de gestão e critérios mais claros de concentração e distribuição de poder. E ainda inclui uma grande tarefa de negociação e de solução de conflitos (MOTTA, 2004).

3 RESISTÊNCIA À MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Diante de um ambiente no qual as ideias, os recursos, as competências estão globalizados e a informação circula numa velocidade espantosa, as organizações públicas são incitadas constantemente a repensar internamente sua gestão do trabalho, a tomar a iniciativa de melhorar seus processos de produção, fusões e aquisições, assim como, a vislumbrar novas alternativas de parcerias para atender as preferências e as necessidades dos consumidores. Portanto, encontram-se em um constante processo de mudança (MC SHANE; VON GLINOW, 2013). Consequentemente, as organizações públicas podem sofrer de disfunções geradas a partir da combinação dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, cuja causa pode estar localizada em pontos não imaginados da sua estrutura operacional, pois a busca pela estabilidade foi substituída pelo movimento contínuo e as organizações assumiram definitivamente a sua condição de sistemas abertos (CARAPETO; FONSECA, 2014).

Isso se dá, porque ainda não aconteceu uma mudança radical na cultura organizacional do setor público, por isso ainda hoje os maiores complicadores do processo de modernização são o patrimonialismo e a burocracia, levando à centralização, autoritarismo e ineficiência dos serviços do serviço público à população (BRASIL, 1995). Isso significa que se deve considerar alguns aspectos, como mudança de consciência da complexidade do setor público, mudança no papel dos servidores públicos, nos valores fundamentais na cultura política e centralizadas e uso estratégico de novas tecnologias.

De certo, o governo é constantemente pressionado pela sociedade a inovar e enfrentar os desafios no setor público, em busca da boa governança. Porém, Domingos e Neiva (2014) e Neiva e Paz (2007) afirmam que as organizações públicas demonstram pouca competência organizacional para mudanças, devido ao excesso de burocracia, à falta de recursos, à baixa motivação dos servidores, à padronização dos procedimentos, à repetição de práticas rotineiras e, conseqüentemente, à ineficiência dos serviços prestados, que acabam não contemplando a expectativa dos cidadãos. Também constataram que a atitude dos servidores frente à mudança é de aceitação quando suas vantagens não são retiradas, contudo demonstram receio.

Neste contexto, indivíduos e grupos às vezes resistem à mudança, e a capacidade de diagnosticar causas de resistência e lidar com elas de maneira eficaz é crucial (HITT; MILLER; COLELLA, 2007). Assim sendo, nota-se que no setor público, alguns servidores resistem às mudanças por receio de perder a estabilidade, ou terem carga de trabalho maior e mais atribuições, isto é, por comodidade; ou por terem contato com o novo, ou pelo fato da inovação ser imposta, sem qualquer participação do indivíduo no processo de mudança. Por isso, o processo de mudança nas instituições públicas ocorre de forma lenta e gradativa em face da necessidade de concordância de vários agentes da sociedade, porém faz-se extremamente necessário, assim como no setor privado, frente à demanda de maior qualidade dos serviços prestados a sua clientela, o cidadão (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Este estudo enfatiza as reações individuais frente às mudanças no contexto organizacional. Por isso, adotou-se a abordagem de Piderit (2000), onde a resistência é entendida como uma atitude multidimensional para a mudança e, as manifestações de resistência podem compreender respostas comportamentais, afetivas e cognitivas (reações internas) que envolvem sentido de ambivalência em relação a conduta, sentimentos e pensamentos dos

funcionários sobre a mudança. Neste contexto, Piderit (2000) ressalta que a resistência pode ocorrer sob três dimensões, tais como: a dimensão cognitiva que se refere às avaliações do indivíduo, suas crenças sobre a mudança em si e os efeitos da mudança; a dimensão afetiva ou emocional que envolve sentimentos e emoções de um indivíduo na resposta à mudança (como revolta, ansiedade, medo); e, a dimensão comportamental ou intencional que se refere a um plano de apoiar ou opor-se à mudança, com base em comportamentos passados ou intenções futuras.

Dentre as causas de resistência pode-se ressaltar a solidariedade entre grupos, ideologias, valores e convicções culturais; a desconfiança no gestor da mudança; as reações e sentimentos pré-dispostos à resistência (medo, ansiedade, sentimento de perda, raiva); a percepção seletiva que impede a constatação de problemas e soluções; as avaliações diferentes da necessidade de mudança; a descrença que o objetivo é atingível e que a mudança é necessária; a relutância e incapacidade de quebrar e desistir de velhos hábitos (LOBOS, 1971). As principais fontes de resistência à mudança, que estão divididas em duas categorias: individuais e organizacionais.

Robbins (2010) destaca que as fontes de resistência individual se relacionam às características subjetivas e pessoais dos indivíduos e envolvem aspectos como percepção, hábitos, inseguranças, grau de conhecimento, questões econômicas, personalidade e necessidades. E, as fontes de resistência organizacionais residem na própria estrutura da organização, direcionadas aos aspectos globais, envolvendo a organização como um todo, e relacionam-se à inércia estrutural e do grupo, ao foco restrito da mudança e às percepções de ameaça advindas da mudança.

Os tipos de resistência, segundo Dias (2012), podem ser compreendidos como: oposição lógica e racional (tempo necessário para se adaptar; esforço extra para reaprender; declínio das habilidades; fatores econômicos da mudança; dúvidas sobre a viabilidade técnica da mudança); atitudes psicológicas e emocionais (medo do desconhecido; baixa tolerância à mudança; aversão pela gerência ou outro agente de mudança; falta de confiança nos outros; necessidade de segurança; desejo de manter o status quo); objeções sociológicas (coligações políticas; valores coletivos opostos; perspectiva provinciana, estreita; interesses adquiridos; desejo de preservar as amizades existentes). Quanto às formas de resistência possíveis, apresenta-se no Quadro 1 algumas encontradas na literatura:

Quadro 1 – Formas de resistência à mudança

<i>Formas de resistência</i>	<i>Características das formas de resistência</i>
Resistência espontânea	Caracteriza-se por reclamações constantes, absenteísmo, alterações da natureza das relações com a hierarquia, baixa da produtividade, deterioração das relações com a clientela, aumento da retenção de informação (JUDSON, 1966).
Resistência organizada	Manifesta-se por meio de uma estratégia de oposição, individual ou coletiva, voluntária e, na maioria das vezes, estruturada, como por meio de pedidos de reuniões, conflitos de trabalho, manifestações coletivas ou greves de zelo.
Resistência racional	Fundamenta-se em receios estabelecidos (JUDSON, 1966).
Resistência irracional	Baseia-se em emoções.
Resistência ativa	O indivíduo provoca erros ou danos deliberadamente, configurando sabotagem do processo. É fácil de identificar, pois a resistência é expressa clara e diretamente, são comuns comportamentos como: reduzir o ritmo de trabalho, causar danos, recusa de trabalho adicional, espalhar boatos, intimidar, ameaçar, obstruir, ridicularizar, apelar para o medo.
Resistência passiva	Consiste em atrapalhar a implantação da mudança por meio de manobras como dispersões e seus impactos nas ações: diminuição do ritmo aplicado em ações relacionadas à mudança; não resposta proposital; incremento de atividades menos importantes que tomem o tempo das pessoas (MENDES, 2001).
Retraimento pessoal	A resistência não é tão clara, pois o retraimento configura uma forma de ação em que o participante diminui seu ritmo de trabalho. A baixa produtividade, que visa atrasar e prejudicar o projeto poderá ser confundida com inabilidade ou dificuldade de aprendizado e às vezes se manifesta quando aumenta o número de faltas do indivíduo, e este pode até deixar a organização (MENDES, 2001).
Resignação passiva	Caracteriza-se pela aceitação, porém é um tipo de reação de cooperação mediante pressão. O indivíduo ou grupo resignado somente produz sobre supervisão e controle. Isso denota que a mudança não foi implementada com sucesso e poderá haver retrocesso ou desuso (MOSCOVICI, 1988).
Dissidência	O funcionário constata um hiato entre seu papel e seu potencial, não vê sua capacidade reconhecida e valorizada. Então, os dissidentes se recusam a aceitar algumas das práticas propostas. São combativos, criam tensões, procurando construir por meio da oposição (MOTTA, 2004).

Fonte: Adaptado de Vincenzi, Souza e Andrade (2008)

Alguns fatores que exercem uma influência maior sobre qualquer mudança: sentimentos predispostos à resistência (insegurança, perda aliada ao conflito em aceitar algo novo, ansiedade, medo); predisposição natural para reagir a qualquer mudança; crenças culturais e normas de conduta aceitas pelo grupo; falta de confiança nas lideranças; fracasso no passado; apreensões e esperanças relacionadas com as novas maneiras de executar o trabalho, com as novas relações com o grupo de trabalho e com a nova situação dentro da organização (BORTOLLOTTI, 2010).

Todavia, vale ressaltar que nem sempre a resistência à mudança é prejudicial à organização. Os aspectos positivos atribuídos à resistência à mudança estão relacionados à influência que a resistência exerce sobre a organização em direção à manutenção da estabilidade do *status quo*, evitando o excesso de mudança e garantindo níveis adequados de previsibilidade e controle; a resistência pode ser um elemento que indica pontos inapropriados da mudança, mal planejados e mesmo prejudiciais à organização; também pode ser um fator que gera motivação e energia para implementar transformações, já que a apatia e desmotivação não conduzem a nenhuma mudança; o conflito da resistência obriga à busca de soluções alternativas para os problemas encontrados, possibilitando a avaliação de outros processos e possibilidades; provoca debates e discussões, que são necessários para tomada de decisões em prol de soluções melhores e também estimula maior participação dos envolvidos (WADDELL; SOHAL, 1998). Por fim, Chu (2003) reforça a suposição que a resistência é um fenômeno intrinsecamente negativo e prejudicial que deve ser reavaliado.

4 METODOLOGIA

A pesquisa classifica-se quanto à natureza como um estudo aplicado, pois se concentra na solução de problemas práticos (SAMPIERI; COLADO; LÚCIO, 2013), quanto aos objetivos, tem-se um estudo exploratório e descritivo, na forma *ex post facto*, uma vez que, a observação do fenômeno ocorreu *a posteriori* a sua ação sob as variáveis. Assim, buscou-se a aproximação inicial e a descrição do fenômeno, sem o compromisso de explicar relações de causalidade, que caracterizam estudos explicativos (SAMPIERI; COLADO; LÚCIO, 2013; VERGARA, 2014). Quanto aos meios, o estudo foi feito na forma de pesquisa de campo, com a coleta de dados na UFPA-Campus Guamá. Quanto à abordagem, classifica-se como uma pesquisa quantitativa,

com amostragem probabilística aleatória simples (1). O universo da pesquisa teve como elos para ligar a população: (1) ser servidor público federal e (2) estar lotado no campus Guamá da Universidade Federal do Pará (UFPA) o processo de amostragem, calculado pelo universo de 5058 servidores, resultou em 402 questionário de pesquisa validos, calculado com 95% de segurança e 4,69% de erro:

$$n = \frac{(S^2 * Z^2 * N)}{(S^2 * Z^2 + e^2 (N - 1))} \quad (1)$$

Em que: n=tamanho da amostra; S=variância estimada; Z=desvio padrão relacionado ao índice de confiança; N= tamanho do universo; e=erro amostral admitido.

O instrumento de coleta de dados foi o questionário elaborado por Bortolotti (2010) e desenvolvido para diagnosticar a resistência à mudança. Esse instrumento foi elaborado com 52 assertivas com respostas na escala de Likert, com quatro opções de respostas sendo: 1 para discordo fortemente, 2 para discordo, 3 para concordo e 4 para concordo fortemente. O tratamento de dados foi quantitativo com técnica descritiva e multivariada, especificamente a distribuição de frequências e a análise fatorial exploratória (AFE), como apresentado em Hair *et al.*, (2009) e Fávero *et al.*, (2009). A consistência interna do instrumento e dos fatores foram testadas pelo coeficiente Alpha de Cronbach, que segundo Rodrigues e Paulo (2009), apesar de existirem outras técnicas para medir fidedignidade de constructos, tal coeficiente é o mais utilizado entre os pesquisadores.

Quanto às técnicas descritivas, foi utilizada a distribuição de frequência para identificar como as respostas se organizavam nos fatores. A interpretação de resultados foi organizada em tabelas. Quanto à análise fatorial exploratória (AFE), a opção por essa técnica justifica-se por dois motivos: o primeiro é sua capacidade de reduzir grande número de variáveis em pequeno número de fatores, sendo esses fatores capazes de substituir as variáveis originais e a segunda pela capacidade de contribuir para “definir uma estrutura subjacente de uma matriz de dados” (HAIR *et al.*, 2009, p. 91). Assim, a técnica revelou-se privilegiada para sumarizar os dados e identificar as variáveis latentes, capazes de exercerem resistência à mudança organizacional no local da pesquisa. O modelo de análise fatorial (2) pode ser representado na forma matricial, conforme Dillon e Goldstein (1984):

$$X = \alpha F + \varepsilon, \quad (2)$$

Em que: X é o p -dimensional, vetor transposto das variáveis observáveis, denotado por $X = (x_1, x_2 \dots, x_p)$ t; F é o q -dimensional, vetor transposto das variáveis não observáveis ou variáveis latentes, chamadas de “fatores comuns”, denotados por $F = (f_1, f_2, \dots, f_q)$ t, sendo $q < p$; ε é o p -dimensional, vetor transposto de variáveis aleatórias ou fatores únicos, $\varepsilon = (\varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_p)$ t; e α é a matriz (p, q) de constantes desconhecidas, chamadas de “cargas fatoriais”.

4.1 Análise dos resultados

O perfil dos entrevistados foi predominantemente de servidores do sexo feminino (58%), casados ou em união estável (58%), que tem filhos (67,4%). Sendo que esses servidores estão na faixa etária entre 31 a 45 anos (32,8%), com elevada escolaridade na maioria com curso superior ou pós-graduação (93,1%). A composição da amostra foi formada por técnico-administrativos que representam 72,6% dos entrevistados e docentes 27,4% dos entrevistados. A maioria não exerce funções gratificadas nem cargos de direção (77,1%) sendo em sua maioria estatutários (94%), tendo entre 5 a 20 anos de serviço (62,2%) na instituição. A análise fatorial iniciou pela análise da matriz de correlações, que deve apresentar correlações significativas e superiores a 0,30. Como a matriz em estudo atendeu a esse critério inicial, foram realizados os testes de adequação amostral, que confirmaram o ajustamento da técnica a matriz de dados (Tabela 1).

Tabela 1 – Fatores, variáveis, cargas fatoriais, comunalidade e Alphas de Cronbach

<i>Variáveis</i>		<i>Fatores</i>					<i>h²</i>
		<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	
Tento evitar as responsabilidades adicionais decorrentes de mudanças em meu trabalho	V01	0,752	0,073	0,081	0,027	0,134	0,596
Sinto-me extremamente irritado em situações de mudança	V02	0,721	0,114	0,125	-0,221	0,034	0,599
Quando falam em mudanças faço de conta que não é comigo	V03	0,687	0,150	0,072	-0,129	-0,131	0,533
Na iminência de uma mudança no meu trabalho, procuro formas de impedir que ela venha acontecer	V04	0,665	0,200	0,200	-0,068	0,118	0,540

Prefiro fazer sempre as mesmas coisas no meu trabalho, ao invés de tentar coisas diferentes	V05	0,012	0,719	0,194	-0,141	-0,014	0,575
Não estou interessado em realizar atividades que resultarão em mudanças	V06	0,203	0,716	0,224	-0,176	-0,016	0,636
Às vezes, recuso-me a mudar o modo como faço meu trabalho	V07	0,178	0,676	-0,060	-0,041	0,348	0,616
Sinto que a mudança é uma ameaça	V08	0,244	0,638	0,214	-0,102	0,026	0,524
Tenho receio em contribuir com as mudanças no meu trabalho	V09	0,177	0,039	0,789	-0,115	0,115	0,682
Sinto-me indiferente e não surpreso em relação a mudança	V10	0,061	0,306	0,737	0,092	-0,005	0,648
Quando ocorrem mudanças encontro motivos para me queixar da gerência	V11	0,222	0,231	0,612	-0,222	0,104	0,537
Enfrentaria desafios proporcionados pelas mudanças do seu trabalho	V12	-0,010	-0,080	0,066	0,819	-0,112	0,693
Sou capaz de me adaptar às mudanças quando elas ocorrem	V13	-0,194	-0,227	-0,063	0,712	-0,104	0,611
Experimentaria coisas novas provenientes de mudanças no meu trabalho	V14	-0,165	-0,090	-0,323	0,624	0,100	0,540
Acredito que a gestão pode até ter motivos para implementar quaisquer mudanças, mas nem sempre estas são necessárias	V15	-0,015	-0,014	0,073	-0,138	0,832	0,717
Não tenho certeza se as mudanças melhoram a organização	V16	0,111	0,158	0,087	0,020	0,810	0,702
Autovalores		2,29	2,21	1,87	1,79	1,58	9,74
Variância Explicada		14,33	13,84	11,68	11,19	9,87	60,92
Coefficiente Alpha de Cronbach		0,723	0,717	0,670	0,630	0,630	0,676

KMO = 0,836; Teste de Esfericidade de Bartlett (χ^2) = 1.531,44, significativa a 1%.

Determinação do número de fatores pelo critério do autovalor.

Forma de extração dos fatores ACP com rotação ortogonal pelo método Varimax.

Realizada a aplicação da técnica, resultaram 16 variáveis, organizadas em cinco fatores, que explicaram 60,92% da variância dos dados. As comunalidades (h^2) apresentaram valores satisfatórios, uma vez que todas as variáveis apresentaram comunalidades superiores a 0,524. O mesmo ocorreu com os autovalores de 2,29, 2,21, 1,87, 1,79 e 1,58, respectivamente, para os fatores 1, 2, 3, 4 e 5. A denominação dos fatores foi realizada com base na análise semântica das variáveis que os compuseram, considerando a prevalência da variável com maior carga fatorial, conforme recomendam Hair *et al.* (2009). Desta forma, ao primeiro fator associaram-se as variáveis V01, V02, V03 e V04, sendo esse fator denominado como “Resistência à mudança”. Ao segundo fator reuniram-se as variáveis V05, V06, V07 e V08, sendo o fator identificado como “Acomodação”. Quanto ao terceiro fator, observam-se as variáveis V09, V10 e V11, sendo a ele atribuída a denominação de “Medo da mudança”. Ao quarto fator, que associou as variáveis V12, V13 e V14, foi atribuída a denominação de “Proatividade perante a mudança”. E, ao quinto fator que associou as variáveis V15 e V16 e foi denominado de “Descrença na mudança”.

O primeiro fator, ou a primeira dimensão empírica (Fator 1), denominada “Resistência à mudança”, explicou 14,33% da variância dos dados, apresentou boa consistência interna ($\alpha=0,723$), pois captou de forma geral a reação dos servidores frente a mudança. Como destaca Bortolotti (2010), a resistência pode reunir um amplo conjunto de reações, tais como: tentar impedir que a mudança ocorra, resistir à pressão (equilíbrio psicológico, níveis de estresse, irritação etc.); demonstrar indiferença à mudança; empregar esforços, objetivando protestar ou enfrentar seus gestores.

Neste estudo, a “Resistência à mudança” foi caracterizada pela tentativa de evitar responsabilidades adicionais (V01), pelo sentimento de irritação (V02), pela atitude indiferente (V03) e pela tentativa de evitar que a mudança ocorra (V04). Nesse contexto, observa-se que a maioria dos servidores (Tabela 2), respectivamente, 40,3% (163) e 54% (219) discordam, ou discordam fortemente desse comportamento na instituição. Portanto, observa-se que 94,3% (382) dos entrevistados são receptivos e agem em prol dos processos de mudança organizacional, ao cooperarem com mudanças e suas implicações, uma vez que as respostas revelaram que os servidores discordaram das atitudes que formaram o fator, ou seja, bloquear, atrasar ou impedir a implantação de uma mudança no trabalho (97,2%), evitar responsabilidades adicionais oriundas das mudanças (90,8%), demonstrar indiferença (94,3%) e desenvolver sentimento de irritação (94,5%). Por outro lado, mesmo constando-se que a

resistência se manifeste a partir de uma minoria, os resultados revelaram a presença de resistência à mudança entre 5,7% (23) dos entrevistados, que de maneira geral, concordam com as variáveis reunidas no fator “Resistência à mudança” e declararam resistência ativa aos processos de mudança e as formas mais comuns foram: evitar maiores responsabilidades, opção de 9,2% (27) dos entrevistados; seguida de agir com indiferença, que obteve 5,7% (23) das respostas; ficar estressado, com 5,4% (22).

Tabela 2 – Resistência à mudança

<i>Variáveis</i>	<i>Concordância (%)</i>			
	<i>DF</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>CF</i>
Tento evitar as responsabilidades adicionais decorrentes de mudanças em meu trabalho	41,0	49,8	7,2	2,0
Sinto-me extremamente irritado em situações de mudança	51,0	43,5	3,7	1,7
Quando falam em mudanças faço de conta que não é comigo	61,2	33,1	3,5	2,2
Na iminência de uma mudança no meu trabalho, procuro formas de impedir que ela venha acontecer	62,4	34,8	1,7	1,0
Avaliação geral	54,0	40,3	4,0	1,7

Legenda: DF = discordo fortemente; D = discordo; C = concordo; CF = concordo fortemente.

Fonte: Pesquisa de campo

O segundo fator “Acomodação” (Fator 2) explicou 13,84% da variância dos dados e obteve Alpha de Cronbach de 0,717. O fator captou o desejo de “deixar as coisas como estão”, uma vez que reuniu a preferência de recusar novas maneiras de realizar as tarefas (V05), da mesma forma, relevou o desinteresse pelas atividades que possam resultar em alguma mudança (V06) e, até mesmo, a negativa em realizar as tarefas (V07) e a compreensão que a mudança representa uma ameaça (V08).

Esse comportamento exprime o esforço do indivíduo em manter a estabilidade do seu *status quo*, a fim de garantir níveis adequados de previsibilidade e controle (WADDELL; SOHAL, 1998). A dimensão revelou resistência à mudança na forma passiva, materializada por apatia; falta de motivação; retraimento pessoal; baixa cooperação; superficialidade dos relacionamentos interpessoais no trabalho; desinteresse em aprender novas

técnicas e metodologias de trabalho; baixa troca de *feedbacks*; relutância, incapacidade de quebrar e desistir de velhos hábitos; sentimento de perda aliado ao conflito em aceitar algo novo; negativa em participar, opinar, sugerir, aceitar e realizar tarefas propostas ou decorrentes de mudança; recusa em ter maior envolvimento nas decisões organizacionais, mesmo tendo condições de participar do planejamento, organização, liderança, controle e projetos do grupo de trabalho (SCOTT; JAFFE, 1988). Ao considerar tais condições, é possível observar que o aspecto mais relevante do fator está relacionado com a percepção da mudança como uma ameaça ao *status quo* do servidor que desencadeia uma forma de resistência passiva, evidenciada quando apenas se cumpre as regras e funções “impostas” pela mudança, prejudicando o projeto com uma reação apática. Ou seja, apesar de não sabotar diretamente, o indivíduo dificulta a mudança pela falta de motivação e a constante negativa à inovação, faz somente o que é ordenado e nada mais, racionaliza as recusas, aceita a mudança aparentemente, retém informações e cumpre apenas os procedimentos estabelecidos (BORTOLOTTI, 2010).

A distribuição de frequência mostrou que a maioria dos servidores discorda fortemente (54,2%), ou discorda (41,3%), que mudança deve ser enfrentada com acomodação. Pelo contrário, 387 (95,5%) dos entrevistados posicionaram-se de forma negativa com relação à acomodação, mostrando uma perspectiva mais proativa. Dessa forma, constata-se que de maneira geral, não há recusa em mudar a forma como fazem o seu trabalho (83%); os servidores demonstram interesse em realizar atividades e atuar com compromisso em situações de mudança (96%) e preferem experimentar coisas novas no trabalho (94,5%). Logicamente, essa perspectiva é uma posição geral, estabelecida *a priori* pelos entrevistados. Todavia, em casos específicos, pode ocorrer comportamento diferente, aspecto que não descarta os cuidados a serem adotados em processos de mudança, como a comunicação clara dos objetivos e processos e o envolvimento das lideranças (HITT *et al.*, 2007).

Na perspectiva das respostas discordantes, além de expressar um baixo índice de dissidência ou protesto, os entrevistados revelaram disposição para aprender novas técnicas de trabalho já que a apatia e desmotivação não são reforçadas nas respostas. Nesse sentido, quando ocorre a abertura à mudança, bem como interesse em novas experiências sensoriais e cognitivas evidenciam que a mudança não é percebida como ameaçadora ao status quo (HITT; MILLER; COLELA, 2007; PIDERIT, 2000). Em contrapartida, o percentual de concordância de maneira geral foi baixo, limitou-se a 7,7% (31) da amostra.

Esse aspecto reforça a ideia de que alguns servidores podem recorrer à acomodação, como forma de reação negativa à mudança. Nesse contexto, pode ocorrer recusa em mudar as formas de realizar as tarefas, sendo esta a forma mais evidente de reação (16,9%), pode também ocorrer desinteresse pelas atividades que resultem em mudanças (3,9%) e preferência pelo que já é conhecido (5,4%), além da sensação que a mudança representa uma ameaça (4,4%). Esses aspectos devem servir de indicativos nas atitudes dos servidores para identificar acomodação.

Tabela 3 – Acomodação

<i>Variáveis</i>	<i>Concordância (%)</i>			
	<i>DF</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>CF</i>
Prefiro fazer sempre as mesmas coisas no meu trabalho, ao invés de tentar coisas diferentes	49,5	45,0	3,7	1,7
Não estou interessado em realizar atividades que resultarão em mudanças	44,8	51,2	3,2	0,7
Às vezes, recuso-me a mudar o modo como faço meu trabalho	35,8	47,3	14,2	2,7
Sinto que a mudança é uma ameaça	54,2	41,3	2,7	1,7
<i>Avaliação geral</i>	46,1	46,2	6,0	1,7

Legenda: DF = discordo fortemente; D = discordo; C = concordo; CF = concordo fortemente.

Fonte: Pesquisa de campo

O terceiro fator “Medo da mudança” (Fator 3) explicou 11,68% da variância e evidenciou boa consistência interna com Alpha de Crombach de 0,670. Esse fator enfatizou o medo do indivíduo de correr riscos, o receio de cooperar com a mudança (V09) e perder algo de valor (TAYLOR, 1988); seja por uma diminuição na segurança profissional, de benefícios econômicos, ou mesmo de rendimentos (JUDSON, 1966; TAYLOR, 1988); ou mesmo por medo do desconhecido (ROBBINS, 2010), de perder o controle das coisas que conquistou (CONNER, 1995; OREG, 2003) ou incertezas, quando se está preocupado com possível fracasso (MINK, 1992). Desta forma, observa-se que o medo da mudança pode ser decorrência de diversos aspectos pessoais ou tipicamente do cotidiano organizacional.

Apesar da maioria dos servidores negarem o medo de mudança, observa-se que ocorreu uma mudança nas respostas ao comparar esse fator em relação aos anteriores. No fator “Medo da mudança”, a maioria dos entrevistados posicionaram-se em discordo (55%), não mais em discordo

fortemente como ocorreu nos fatores anteriores. Desta forma, apesar de 366 (90,4%) discordarem, quanto ao “Medo da mudança”, a intensidade da negação foi menor nesse fator. Contudo, mesmo assim o “Medo da mudança” não é um elemento de risco à instituição. Ao contrário, a maior parte dos entrevistados demonstraram não temer correr riscos, nem ter receio de contribuir com as mudanças no trabalho (91,3%); não evidenciam perda de interesse pelo trabalho, nem indiferença ou surpresa (V10) diante da mudança (86,5%) e não se queixam da gerência (V11) em situações de insucesso ou resultados ruins da mudança (93,3%), o que reforça a ideia de ausência de medo, evidenciado nas três variáveis da Tabela 4. Ao mesmo tempo, uma pequena parcela (9,6%) da amostra demonstra certa resistência decorrente do “Medo da mudança” por ter receio de contribuir com as mudanças (3,2%), agirem com indiferença (1,2%), reclamarem e criticarem os gerentes (1,2%), demonstrarem que os riscos se sobrepelem à necessidade de mudança (8,7%). Este medo pode estar relacionado com a tentativa de evitar ansiedade, insegurança e baixa estabilidade, sentimentos que provocam perda de energia e tensões, absenteísmo, deterioração das relações com a clientela, baixa da produtividade, alterações da natureza das relações com a hierarquia, reclamações constantes, reações ligadas à resistência espontânea (CALDAS; HERNANDEZ, 2001; BORTOLOTTI, 2010).

Tabela 4 – Medo da mudança

<i>Variáveis</i>	<i>Concordância (%)</i>			
	<i>DF</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>CF</i>
Tenho receio em contribuir com as mudanças no meu trabalho	34,8	56,5	5,5	3,2
Sinto-me indiferente e não surpreso em relação a mudança	30,3	56,2	12,2	1,2
Quando ocorrem mudanças encontro motivos para me queixar da gerência	40,8	52,5	5,5	1,2
Avaliação geral	35,4	55,0	7,7	1,9

Legenda: DF = discordo fortemente; D = discordo; C = concordo; CF = concordo fortemente.

Fonte: Pesquisa de campo

O quarto fator “Proatividade perante a mudança” (Fator 4) explicou 11,19% da variância e, assim como os demais fatores, apresentou boa consistência interna com Alpha de Crombach de 0,630. O fator captou a

prontidão para mudar; a capacidade de prever problemas e agir de forma eficiente para evitá-los, amenizá-los e solucioná-los (V12); captou também a habilidade para se adaptar a novas situações (V13) e experimentar novidades no trabalho (V14). Isto acontece quando o trabalhador chama a responsabilidade para si, assumindo comportamento extrapapel e buscando espontaneamente mudanças no seu ambiente de trabalho, visando alcançar metas de longo prazo que beneficiam a organização (KOTTER, 1986).

Este fator revela a forma como o servidor lida com a mudança e o seu nível de comprometimento com os objetivos da mudança, reunindo variáveis que para manifestar aceitação à mudança, os entrevistados deveriam concordar com as assertivas. Desta forma, 97,3% (395) da amostra reforçaram a compreensão da baixa resistência à mudança na instituição. Os entrevistados mostram ter capacidade de adaptação quando ocorrem mudanças (98%), disposição para vivenciar novas experiências oriundas de mudanças no trabalho (95,5%) e enfrentar desafios (97,2%). Esse comportamento revela baixa intensidade na resistência (2,7%) que exprime a motivação intrínseca dos servidores na busca por novidades e desafios para estender suas capacidades pessoais (explorar, investigar e aprender) e obter reconhecimento, autorrealização, satisfação, autodesenvolvimento, autonomia e oportunidade de avanço. Portanto, os resultados revelam que os servidores têm capacidade para enfrentar problemas, superar obstáculos e habilidade para se ajustar a novas situações, evidenciando cooperação voluntária, reação almejada pelos gestores diante de um processo de mudança (BORTOLOTTI, 2010).

Tabela 5 – Proatividade perante a mudança

<i>Variáveis</i>	<i>Concordância (%)</i>			
	<i>DF</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>CF</i>
Enfrentaria desafios proporcionados pelas mudanças do seu trabalho	1,2	1,5	52,2	45,0
Sou capaz de me adaptar às mudanças quando elas ocorrem	0,0	2,0	54,0	44,0
Experimentaria coisas novas provenientes de mudanças no meu trabalho	1,7	2,7	52,7	42,8
Avaliação geral	1,0	1,7	53,2	44,1

Legenda: DF = discordo fortemente; D = discordo; C = concordo; CF = concordo fortemente.

Fonte: Pesquisa de campo

O quinto fator “Descrença na mudança” (Fator 5), explicou 9,67% da variância dos dados com níveis adequados de consistência interna, Alpha de Cronbach de 0,630. O fator captou o descrédito nos resultados da mudança, o que compreende o ceticismo, a falta de credibilidade, desconfiança nos líderes, dúvida sistemática ou tendência a duvidar se realmente as mudanças são necessárias, bem como a não aceitação de pretensas certezas, ou verdades absolutas, sobre a eficácia da mudança, incluindo as suspeitas sobre as verdadeiras razões da mudança (JUDSON, 1966; BORTOLOTTI, 2010).

O fator “Descrença na mudança” reuniu duas variáveis: uma que investiga os motivos que levam à mudança (V15) e outra que investiga se as mudanças que ocorrem na instituição são realmente necessárias (V16). De maneira geral, 59,5% (241) dos servidores entrevistados discordaram dos enunciados, evidenciando que, apesar das mudanças que ocorrem na instituição serem geralmente benéficas (70,10%), não há segurança que elas são realmente necessárias (51%). Esses resultados revelam desconhecimento dos entrevistados quanto aos motivos que desencadeiam as mudanças na instituição. Esse aspecto pode desencadear reações, uma vez que comunicar claramente a mudança é uma estratégia necessária ao sucesso de sua implementação (HITT; MILLER; COLELLA, 2007).

Tabela 6 – Descrença quanto a mudança

<i>Variáveis</i>	<i>Concordância (%)</i>			
	<i>DF</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>CF</i>
Acredito que a gestão pode até ter motivos para implementar quaisquer mudanças, mas nem sempre estas são necessárias	12,7	36,3	44,8	6,2
Não tenho certeza se as mudanças melhoram a organização	19,4	50,7	26,6	3,2
Avaliação geral	16,0	43,5	35,9	4,6

Legenda: DF = discordo fortemente; D = discordo; C = concordo; CF = concordo fortemente.

Fonte: Pesquisa de campo

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As peculiaridades administrativas devem ser levadas em consideração na gestão da mudança no setor público, devido a resquícios da administração patrimonialista, que presume o paternalismo, o nepotismo e o empreguismo, associados às relações clientelistas, que não ultrapassavam o interesse do líder

em obter votos em troca de favores. Outro aspecto característico era o formalismo que tinha como resultado o desvio da finalidade pública.

A manifestação da resistência em uma mudança deve ser utilizada pela organização para melhorar suas decisões. O prévio conhecimento das formas de resistência à mudança pode contribuir para fundamentar estratégias para planos de mudança que minimizem processos de resistência, trazendo economicidade para os recursos institucionais, reduzindo o tempo de implantação de processos de mudança e contribuindo para o desenvolvimento organizacional.

Do mesmo modo, conhecer o comportamento dos servidores possibilita preparar planos mais adequados, que considerem aspectos do comportamento organizacional, contribuindo com processos que tragam maior adesão, menos inseguranças e propiciem o tempo e as ações necessárias para o desenvolvimento de novas competências. Esses aspectos podem ser considerados no planejamento da mudança para aprimorá-lo e desenvolver estratégias que alinhem os fatores determinantes da mudança e conduzam a implantação ao sucesso.

Conhecer as reações também propicia os elementos necessários para a elaboração de planos direcionados para atuar em comportamentos resistentes e, com isso, torná-los mais receptivos. O resultado da pesquisa relevou a presença de cinco fatores influenciadores da mudança na instituição, que explicaram 60,92% da variância dos dados e reuniram 16 variáveis. Os fatores foram denominados como “Resistência à mudança” (Fator principal), “Acomodação”, “Medo da mudança”, “Proatividade perante a mudança” e “Descrença na mudança”. A distribuição de frequência mostrou baixa resistência à mudança na instituição e revelou que, são resistentes entre 5 e 9% dos entrevistados.

Contudo, mesmo considerando que a instituição se mostra receptiva a processos de mudança organizacional, os entrevistados nem sempre consideram que as mudanças implementadas na instituição são realmente necessárias, o que pode resultar na falta de mudança real na maioria das práticas de trabalho. Esse comportamento pode ser reflexo da falta de participação do servidor no planejamento da mudança e da má condução do processo de mudança, ou da implementação de processos de mudança de forma precipitada ou desnecessária. Nesta perspectiva, entende-se que a universidade deve adotar melhores técnicas para comunicar as mudanças, aprimorando seu planejamento e avaliando se a mudança realmente é necessária, ou mostra-se como uma reação ao efeito demonstração.

Neste viés, o presente estudo procurou contribuir para a análise da resistência à mudança entre os servidores da UFPA, identificando a reação dos colaboradores diante de processos de mudança organizacional e os principais fatores de resistência a essas mudanças.

O resultado da avaliação geral possibilita compreender que apesar da visão tradicionalista acerca da resistência, que indica que os servidores públicos são resistentes a mudança (BERGUE, 2011), na instituição pesquisada observou-se abertura e aceitação a mudança como regra geral. Além disso, o resultado da pesquisa mostrou que, os servidores não percebem a mudança como algo a ser evitado, mas sim como um aspecto do cotidiano da instituição. Na verdade, o que se observou na prática é que os servidores não participam na formulação da mudança, e isto os coloca em contradição a uma mentalidade que os veria como um obstáculo num processo de mudança bem-sucedido. A falta de participação dos servidores no planejamento da mudança, não levou à legitimidade do seu processo e pode ter gerado sentimentos de rejeição, hostilidade e descrença em relação à mudança, resultando em tentativas de manutenção do status quo, confirmando observações já feitas sobre setor público descrita por vários autores (CARAPETO; FONSECA, 2014; NEIVA; PAZ, 2007; OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Doravante, depois de diagnosticar as possíveis falhas no comportamento organizacional, é preciso planejar ações e estratégias de melhoria e inserir novos hábitos no dia a dia, visando mudança na cultura organizacional da instituição. A saber, a UFPA deve definir com precisão ações para produzir o comportamento organizacional esperado de seus colaboradores, seguindo algumas condutas eficientes de liderança por meio de sua missão, visão e valores. Certamente, uma estratégia para enfrentar pequenas resistências entre os servidores pode ser por meio de reuniões para dar informações explicativas, claras, objetivas, adequadas e úteis sobre o processo de mudança organizacional e seus motivos, para que o servidor conheça a proposta, interaja com o contexto da mudança e integre-se. Ainda, um maior investimento na capacitação e qualificação dos servidores, certamente irá potencializar o perfil dos profissionais, de forma a torná-los mais assertivos, dinâmicos e proativos.

Por fim, é mister ressaltar que tudo isso ativa a pré-disposição, a resiliência e a inteligência emocional do profissional diante de adversidades e situações de conflito, não prejudicando bons relacionamentos interpessoais no trabalho. E, o resultado são as vitórias diárias.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. B.; PORTO, R. M. A. B. Manutenção de expertise: uma abordagem interdisciplinar baseada em aprendizado, conhecimento e memória organizacionais. **Informação & Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 19-33, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6fyBTrfmpG0J:www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/download/18528/11488+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 28 maio 2016.
- BERGUE, S. T. **Modelos da gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.
- BORTOLOTTI, S. L. V. **Resistência à mudança organizacional**: medida de avaliação por meio da teoria da resposta ao item. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94645>. Acesso em: 28 abr. 2016.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, 47 (1), p. 227-248, 2013.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86 p. (Documento da Presidência da República).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Os dois métodos da teoria econômica**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão n. 127, julho de 2003. (Paper apresentado ao Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, p. 19-20. Jun. 2003).
- CALDAS, M. P.; HERNANDES, J. M. C. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr./jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n2/v41n2a04.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.
- CARAPETO, C.; FONSECA, F. **Administração pública**. Lisboa: Sílabo, 2014.
- CHU, R. A. Resistência a mudanças: aspectos positivos. In: ENCONTRO NACIONAL DA PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27. Atibaia, 2003. **Anais [...]** ANPAD, 2003. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/COR/2003_COR1996.pdf. Acesso em: 19 jun. 2016.

CONNER, D. R. **Gerenciando na velocidade da mudança**: como gerentes resilientes são bem-sucedidos e prosperam onde outros fracassam. Rio de Janeiro: Infobook, 1995.

DIAS, R. **Cultura organizacional**: construção, consolidação e mudanças. São Paulo: Atlas, 2012.

DILLON, W. R.; GOLDSTEIN, M. **Multivariate analysis**: methods and applications. New York, John Wiley & Sons, 1984.

DOMINGOS, S. G.; NEIVA, E. R. Percepção dos funcionários sobre mudanças transacionais e transformacionais em uma organização pública. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, art. 1, p. 118-138, 2014.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados**: modelagem multivariada para a tomada de decisão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

HAIR JUNIOR.; J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HITT, M. A.; MILLER, C. C.; COLELLA, A. C. **Comportamento organizacional**. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

JUDSON, A. S. **Relações humanas e mudanças organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1966.

KOTTER, J. P. **Poder, dependência e gerenciamento eficiente**. São Paulo: Nova Cultural, 1986. 95 p. (Coleção Harvard de Administração, 14).

LOBOS, J. **A administração de recursos humanos**. São Paulo: Atlas, 1971.

MATTOS, C. A. C.; VIDAL, J. P.; ENDRINGER, N. L. C.; CORRADI, A. Contexto de trabalho: uma investigação entre os professores e técnicos administrativos de uma instituição federal de ensino superior. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 17, n. 33, p. 72-91, 2015.

MCSHANE, S. L.; VON GLINOW, M. A. **Comportamento organizacional**. Porto Alegre: AMGH Ed., 2013.

MENDES, J. A **Resistência às tecnologias de informação, causas, efeitos e estratégias de superação**: estudo de caso da implementação do SAP R/3, 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Minho, Braga, 2001.

MINK, O. G. Eating new organizational paradigms for change. **International Journal of Quality & Reliability Management**, v. 9, n. 3, p. 21-35, 1992.

MOSCOVICI, F. **Renascença organizacional**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.

MOTTA, P. R. **Repensando o papel do gestor**. Apostila do II Curso de Pós-graduação em Administração Judiciária. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NEIVA, E. R.; PAZ, M. D. G. T. D. Percepção de mudança organizacional: um estudo em uma organização pública brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, 11 (1), p. 31-52, 2007.

OREG, S. Resistance to change: Developing an individual difference measure. **Journal of Applied Psychology**, 88, p. 680-693, 2003.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. São Paulo: Mh Comunicação, 1994.

PIDERIT, S. K. Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change. **Academy of Management Review**, 25(4), p. 783-794, 2000.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. 14. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

RODRIGUES, A.; PAULO, E. Introdução à análise multivariada. *In*: CORRAR, L. J.; PULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada**. São Paulo: Atlas, 2009.

SAMPAIO, R. **Propaganda de A a Z: como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SCOTT, C. D.; JAFFE, D. T. Survive and thrive in times of change. **Training and Development Journal**, p. 25-7, abr. 1988.

TAYLOR, R. E. Reducing Resistance to New Marketing Strategies. **Business Forum**, v. 13, n. 2, 1988.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2011-2015**. Belém, 2011. Disponível em: http://www.proplan.ufpa.br/doc/pdi/PDI_2011-2015.pdf. Acesso em: 28 jun. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento. **UFPA em Números 2015: Anos Base 2014**. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.ufpanumeros.ufpa.br/>. Acesso em: 28 jun. 2016

VERGARA, Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VINCENZI, S. L.; SOUZA, R. A. de; ANDRADE, D. F. **Resistência uma ferramenta útil na mudança organizacional**. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2008. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos08/263_263_Artigo_Resistência_a_mudança_s_eget.pdf. Acesso em: 21 jun. 2016.

WADDELL, D.; SOHAL, A. S. Resistance: a constructive for change management. **Management Decision**, London, v. 36, n. 8, p. 543-8, 1998.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: UNB, 2009.

WOOD JR., Thomaz. Mudança organizacional: uma abordagem preliminar. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 74, jul./ago. 1992.

ANÁLISE DO PROCESSO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL PELA SECRETARIA EXECUTIVA EM UMA UNIDADE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Raul Oliveira Paes¹
Ligia T. L. Simonian²

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira tem passado por diversas transformações em suas estruturas e processos, com o propósito de auxiliar na otimização da prestação de serviços públicos com mais qualidade e efetividade. Dentre as organizações públicas que merecem destaque em relação às transformações, as universidades públicas federais são objetos de alguns estudos (FRANCISCO *et al.*, 2012; GARCIA; FARIAS FILHO; GARCIA HERREROS, 2013). Isso ocorre devido à valorização político-financeira que elas têm recebido nos últimos anos, bem como pelas pressões normativas para adoção de tecnologias de gestão e planejamento.

Nas organizações privadas e públicas, discute-se acerca de tecnologias com o objetivo de prover eficiência em suas atividades e efetividade, na entrega de produtos e serviços. Inclusive, uma delas é a gestão e o mapeamento de processos, que tem ganhado destaque no serviço público recentemente (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016; SALGADO *et al.*, 2013), quando se trata de estudos nas instituições federais de ensino.

Instrumentos como o Plano de Carreira auxiliam a compreender a necessidade de ajuste das competências e relacionar com os cargos existentes e, assim, podem auxiliar na descrição de processos. No Plano de Cargos e Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (PCCTAE), conforme Leal e Dalmau (2014), tem-se o cargo de secretário executivo, que tem um papel efetivo de assessoria, gestão interna e consultoria junto aos centros decisórios e de liderança.

Nessa esteira, questões relacionadas à avaliação do desempenho de carreiras nas universidades federais possuem sua relevância, tendo em vista que discussões sobre alocação de recursos para a educação e acompanhamento

¹ Secretário executivo na Escola de Música da Universidade Federal do Pará (EMUFPA/UFPA), mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: rauloliverpaes@gmail.com

² Ph.D. em Antropologia e pós-doutorado pela Universidade de Nova Iorque (CUNY), professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: simonianl@gmail.com

dos resultados retornados pelo pessoal docente e técnico-administrativo para as instituições universitárias federais tem sido objeto de debates (AYAN, 2017; RODRIGUES *et al.*, 2018) para a comunidade universitária e conhecimento da sociedade mais efetivo do papel dos colaboradores universitários.

Especificamente sobre o processo de progressão funcional docente, importa salientar que o mesmo não é um processo consolidado nas universidades brasileiras, se comparado com outros países (RODRIGUES *et al.*, 2018). Ocorrências como erros de preenchimentos de dados e informações, informações equivocadas e/ou desnecessárias pelos requerentes, bem como demoras dos interessados em solicitarem tais demandas, observadas tanto no estudo anterior, como na realidade local, fazem com que os processos demandem mais tempo na conclusão.

Assim, faz-se necessário transformar a progressão funcional em processo detalhado, para que os procedimentos se tornem mais claros e minimizem tais problemas, bem como possam prevenir outros por parte da administração. Como a resolução atual da Universidade Federal do Pará (UFPA) atribui as competências de documentação e acompanhamento do processo à direção da unidade acadêmica (UFPA, 2015) e como a secretaria executiva está indicada nesse panorama como assessoria direta à essa direção em orientações e procedimentos (PONTES, 2017; UFPA, 2008), tal contexto se transforma na razão principal do presente estudo.

Assim, questiona-se: como ocorre o processo de progressão funcional docente, pela visão de secretaria executiva de uma unidade na UFPA? Para se chegar à resposta foram definidos os objetivos: a) Caracterizar o processo de progressão funcional docente, pelas normativas legais e procedimentais da UFPA; b) Mapear o processo de progressão funcional docente, pela percepção da secretaria executiva de uma unidade da UFPA e c) Analisar possibilidades de melhoria desse processo.

No tocante à estrutura do trabalho, ele está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Logo após, parte-se para o referencial teórico, com os tópicos de gestão de processos, mapeamento de processos, com enfoque às Instituições Federais de Ensino (IFE) e acerca do profissional de secretariado na gestão de processos. Adiante, serão apresentados os procedimentos metodológicos que nortearam o trabalho, com sequência, na análise e discussão dos resultados. Finalmente, prossegue-se com as considerações finais e referências utilizadas.

2 GESTÃO DE PROCESSOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

As organizações, atualmente, necessitam de ferramentas que documentem e deixem claros os procedimentos e as atividades necessárias para que se atinjam os objetivos organizacionais. E, desse modo, a gestão voltada a processos ganhou destaque para aplicação de estudos e práticas organizacionais e, assim, favorece a implementação dela nas organizações (ALVES FILHO, 2011; HERNANDEZ-NARIÑO *et al.*, 2016; PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012). Isso porque é uma ferramenta com a qual se procura abranger todos os atores organizacionais e seus modos de operação em busca de melhorias.

A visão por processos acompanha os ambientes organizacionais assim que as atividades e tarefas, além de operacionais, demandam ser mais estratégicas e planejadas. Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016) apontam que a adoção da visão por processos aumenta a partir do momento em que as organizações são colocadas em atividades mais intelectuais e menos fabris, impactando diretamente em seus produtos e serviços. Os autores também ponderam que os integrantes organizacionais e a adoção das Tecnologias de Informação passam a ser fatores de competitividade, a partir da análise de processos.

Desse contexto e a partir da abordagem sistêmica que estruturou a gestão de processos, conceitos múltiplos surgiram para explicar cada um dos componentes da gestão (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012; RODRIGUES *et al.*, 2016; SORDI, 2014). A partir da literatura consultada, foi possível sintetizar um vocabulário comum para entendimento dos atores organizacionais, ilustrado pelo Quadro 1. Nele identificam-se cada conceito e seu significado relacionado a processos.

Ao se levar em consideração os termos apresentados pelo Quadro 1, as expressões “Processos de cliente”, “Processos de suporte”, “Atividades”, “Tarefas” e “Fluxo de trabalho” são as que terão um valor maior para a classificação e descrição dos processos organizacionais. Brodebeck, Hoppin e Bobsin (2016) ressaltam que a capacitação prepara conceitualmente e metodologicamente os atores organizacionais para atuação em processos. Assim, conhecer os termos que norteiam a temática passa a ser fundamental.

Quadro 1 – Conceitos sobre processos

N ^o	<i>Conceito</i>	<i>Significado</i>
1	Processo de negócio ou de cliente	Sequência de trabalhos que atendem um ou mais objetivos organizacionais e que tem por objetivo agregar valor pelo ponto de vista do cliente final. Eles caracterizam a atuação da organização
2	Processos primários / Processos de núcleo	Processos multifuncionais que direcionam as entregas de valor para o cliente/usuário
3	Processos de suporte	Processos estruturados para dar suporte aos processos primários, gerenciando recursos e infraestrutura necessária para os processos primários. Não entregam valor diretamente ao cliente/usuário final, porém podem ser críticos e estratégicos para as organizações, quando interagem efetivamente com os processos primários
4	Processos de gestão	Processos de medição, controle e monitoramento de atividades organizacionais. Também não conferem valor direto ao cliente/usuário final, entretanto também são necessários para que a organização opere com eficiência e eficácia
5	Atividades	Unidades lógicas de trabalho executadas dentro de um processo, também podendo ser relacionados como “conjunto de tarefas”
6	Tarefas	Partes específicas do trabalho/atividade, ou também, menor enfoque no processo, podendo ser caracterizado por um elemento ou subconjunto da atividade
7	Fluxo de trabalho	Descrição de sequência de execução das diversas atividades compostas, indicando uma atividade ou mais atividades

Fonte: Elaboração própria, com dados de Pradella, Furtado e Kipper (2012), Rodrigues et al. (2016) e Sordi (2014)

As IFE são autarquias, ou seja, possuem autonomia acadêmica e administrativa e, ao mesmo tempo, perpassam por diversas situações particulares que as diferenciam de organizações diversas. Elas estão classificadas em universidades, institutos federais e o Colégio Pedro II. Suas estruturas de gestão sofreram diversas mudanças nas duas últimas décadas, a saber, 1990 e 2000, principalmente pelas demandas da sociedade e dos incentivos governamentais (FRANCISCO *et al.*, 2012), impactando em suas estruturas e processos.

Por sua vez, as IFE também são palcos de contradições diversas. Como se depreende de alguns autores como Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) e Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016), problemáticas como mudanças de direção política periódica, interesses políticos, sobreposição de iniciativas, estrutura excessivamente hierárquica, são partes integrantes hodiernamente das IFE. Tais problemáticas explicam a ausência ou o retardo de adoção de tecnologias ou processos de modernização administrativa como visto por Fowler, Mello e Costa Neto (2011), o que se caracteriza um risco expressivo para a mudança.

Ainda que as universidades estejam passando por discussões e transformações em suas estruturas, pessoas e processos, é de se salientar que ocorrem de modo lento, em relação às adoções de tecnologias de gestão. Além do mais, há pouco aporte teórico e instrucional para adaptação de programas de gestão e melhoria em processos para as organizações públicas (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011; MÜCKENBERGER *et al.*, 2013). Note-se, desse modo, que isso dificulta a divulgação de práticas relacionadas a processos no ambiente acadêmico e, conseqüentemente, a adoção dessas tecnologias nos ambientes educacionais federais.

Ainda assim, já está acontecendo alguma abertura das instituições federais de ensino para promoção de estudos e práticas acerca da gestão e melhorias de processos (BRODBECK; HOPPEN; BOBSIN, 2016; RODRIGUES *et al.*, 2016). Além das práticas, também já foram atestados benefícios pelos sujeitos organizacionais com a adoção de tecnologias e metodologias voltadas a processos. Exemplar nesta direção tem sido o apoio institucional dos gestores e a comunicação constante entre os envolvidos, o que facilitou a adoção de metodologias de gestão de processos.

Outro fator considerado facilitador pelos mesmos autores foi a pressão por meio de obrigações legais. Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016) consideraram as normativas do TCU e da Presidência da República (como o projeto Esplanada Sustentável). E observaram que elas se constituíram como elementos que justificam a importância de usos como a tecnologia de gestão de processos.

3 MAPEAMENTO DE PROCESSOS COM A NOTAÇÃO BPMN

Dentro da gestão de processos, existe a etapa de mapeamento de processos. Nela, o processo é destrinchado em etapas e atividades para descrição. Assim, o mapeamento configura-se como um processo que demanda tempo e precisão para conhecer todas as etapas com o intuito de apontar quais os pontos que precisam ser melhorados.

Para melhor visualização dos processos mapeados, é necessário o uso de ferramentas que auxiliem na sua compreensão (ALVES FILHO, 2011; ATHAYDES; ARAÚJO, 2016). Existem metodologias diversas para proceder ao mapeamento de processos, como, por exemplo: Modelo de Análise e Melhoria de Processos (MAMP), Metodologia GEPRO (Gestão de Processos) e Documentação, Organização e Melhoria de Processos (DOMP) (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012). Todas elas apresentam diferenças quanto aos passos e sua execução, porém são similares no que se refere à finalidade de mapeamento e documentação de processos.

Gissoni e Costa Júnior (2016) e Salgado *et al.* (2013) apontam que várias organizações públicas realizam seus processos de trabalho baseados frequentemente na experiência dos seus servidores, o que se revela insuficiente para as demandas contemporâneas. A multiplicidade de tarefas, de comandos e execução por diferentes pessoas torna os processos de trabalhos mais complexos, e isso resulta em dificuldades na entrega dos produtos pretendidos. No entendimento de Gissoni e Costa Júnior (2016), as organizações públicas que possuem seus processos mapeados estão mais próximas em obter êxito em seus objetivos propostos.

As traduções práticas do mapeamento de processos são efetuadas pelos mapas de processos. Por sua vez, estes são produtos que apontam, com representações gráficas modeladas, relações entre pessoal, atividades, informações e objetos envolvidos (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016; SALGADO *et al.*, 2013). Ou seja, esses produtos informam graficamente como ocorrem os processos de fato e se transformam em matrizes para oportunidades de melhorias.

De maneira gráfica, apresenta-se a notação BPMN como uma linguagem estruturada. A mesma permite o desenho dos processos padronizados das relações setoriais e organizacionais. BPMN é a sigla para *Business Process Modeling Notation*, ou numa tradução livre, Notação para Modelagem de Processos de Negócio e que foi criada por uma organização não-governamental especializada em processos, a *Business Process Management Initiative* (BPMI) (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016), sendo difundida a partir de 2004. Segundo esses autores e Brasil (2013), a mesma foi apresentada para atendimento à

modelagem de processo de negócio padrão, sendo avaliada de maneiras diversas pela comunidade acadêmica.

Após a compreensão crítica dos processos e identificação completa dos mesmos por meio da análise, prossegue-se com a etapa de melhoria. Também é identificada como redesenho, em virtude da necessidade de proposição de novas formas dos processos mais identificados como críticos, ou seja, aqueles que demandem mais alinhamento (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012). No redesenho, o processo é reestruturado com base nos resultados da análise.

Com a notação BPMN, as mesmas representações virtuais podem desenhar as melhorias, facilitando a uniformização no mapeamento e na melhoria e, conseqüentemente, no entendimento do processo pelas partes interessadas. Com a melhoria, as proposições dão origem a um novo processo, preparando-o para ser documentado e compartilhado aos interessados, com novos fluxos e etapas, o que resulta na mudança da dinâmica organizacional.

4 ATUAÇÃO SECRETARIAL E A GESTÃO POR PROCESSOS

A gestão por processos é um campo metodológico organizacional que procura abarcar setores organizacionais diversos. Dentre estes, os exercidos pelo profissional de secretariado, que, normalmente, ocupa um campo de assessoria às gestões (PONTES, 2017), o que confere uma visão holística do contexto organizacional, o que está diretamente relacionado à visão organizacional com o olhar da gestão por processos.

O exercício da profissão secretarial, em realidade nacional, outrora marcado pelo predomínio de atividades técnicas até a década de 1950, atualmente é marcado por atividades estratégicas, de gestão interna e assessoramento qualificado. Isso que exige do profissional capacidades de síntese, análise e interpretação da realidade organizacional no qual está inserido, bem como uma visão holística sobre a organização, suas atividades e colaboradores inseridos (LEAL, DALMAU; 2014; OLIVEIRA, 2017). Tais análises e interpretações também podem resultar em recomendações de adoção de tecnologias e metodologias de gestão para atingir os objetivos meio e fim das organizações.

A formação e as atribuições deste profissional, que também engloba os eixos da própria gestão, consultoria e empreendedorismo, além da própria assessoria, podem ser aproveitadas de maneiras diferentes no contexto organizacional e de carreira, o que permite um olhar diferenciado para ferramentas e tecnologias de gestão. Durante *et al.* (2007) e Rodrigues *et al.* (2016) enumeram as seguintes características específicas da Gestão por Processos que também são relacionadas ao trabalho secretarial em nível

executivo, em vários casos, tais como: gerenciamento de conflitos, bom relacionamento com as áreas funcionais, capacidade de comunicação, bom entendimento da área ou do foco que a organização atua, entre outras.

E, não apenas sob um prisma teórico que tais relações foram identificadas, mas também por meio de estudos empíricos. Rodrigues *et al.* (2016), em um estudo acerca da atuação do secretário executivo no contexto da gestão por processos, evidenciaram que o profissional apresenta competências e habilidades que permitem atuar na gestão voltada a processos no setor agropecuário. O processo adotado no presente estudo foi o de diárias e passagens, no qual foi identificado presença constante das profissionais de secretariado executivo no referido processo em etapas diversas do mesmo, para o atendimento adequado aos objetivos do órgão.

Desse modo, é possível perceber que a atuação secretarial está, implicitamente e diretamente associada à visão da gestão por processos. De fato, em ambos os campos tais processos são dotados da necessidade da compreensão da realidade organizacional. E isso inclui setores e relacionamentos interpessoais diretos ou indiretos, para a ilustração adequada dos processos selecionados.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para os efeitos deste trabalho, como a pesquisa ocorreu em um contexto específico, a natureza é aplicada. Para Roesch (1999), a pesquisa aplicada tem o intento de produção de soluções potenciais para aplicação em problemas humanos. E no que se refere à abordagem, a pesquisa será qualitativa e a considerar-se Alyrio (2009), os ambientes naturais das unidades acadêmicas serão a fonte direta para a coleta de dados, interpretação de fenômenos e destaque das significações.

No tocante aos objetivos, a pesquisa é composta por duas classificações. A primeira delas descritiva, pois descreve as características de determinada população e fenômeno (GERHARDT, SILVEIRA, 2009), sendo a população composta por servidores investidos na função de secretário executivo e interação com o mapeamento de processos. A outra é de um caráter exploratório, tendo em vista que visa maior familiaridade com o problema.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, foi aplicada entrevista estruturada (questionário) acerca do processo de progressão funcional a uma secretária executiva de cargo e responsável pelo setor da Secretaria Executiva de um Núcleo do Campus Universitário de Belém, no mês de setembro de 2017, com atualização de dados em março de 2018. A profissional possui formação superior em Secretariado Executivo, de acordo com a resposta no questionário.

Também, foram consultadas as resoluções acerca do assunto nas páginas eletrônicas oficiais da universidade.

As técnicas de análise de dados foram a análise de conteúdo e a triangulação. Sobre a análise de conteúdo, Bardin (2011) aponta que há três fases: *pré-análise*, em que se estabelece um contato inicial com as entrevistas em grupo e individuais; *exploração do material*, em que foram definidas as seguintes categorias de análise: **Mapeamento do Processo e Melhoria do Processo**. Por fim, a fase de *tratamento do material, inferência e interpretação*, em que foram obtidas análises e inferências a partir do processo descrito, modelado e melhorado de acordo com o desenho de mapas de processo por meio da notação BPMN.

Sobre a triangulação, Yin (2015) entende que é uma técnica que lida com uma variedade de documentos para análises e comparações, como entrevistas, resoluções, planilhas, entre outros, para gerar representações de processos para a pesquisa ora em análise. No mapeamento do processo, a abordagem usada foi de baixo para cima (*bottom-up*), sendo aplicada para melhoria de processos de um departamento ou para gerar documentação inexistente (MÜCKENBERGER *et al.*, 2013). Após o tratamento por meio da descrição, as atividades foram agrupadas e transformadas em mapas de processo com o software freeware *Bizagi Process Modeler*®.

6 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL DOCENTE NA IFE

A IFE onde ocorreu o estudo é a Universidade Federal do Pará (UFPA), considerada a maior universidade pública da Amazônia. Ela é constituída por 12 *campi*, sendo um na capital e onze no interior, e conta com unidades acadêmicas distribuídas em 14 Institutos, sete núcleos, dois hospitais universitários, uma escola de aplicação e duas escolas técnicas de música e teatro e dança (UFPA, 2017), sendo que a maioria das Unidades ficam localizadas na capital Belém. A partir dela, foram criadas duas universidades atuantes no território paraense: a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

Na UFPA, assim como nas demais universidades e institutos federais, existem as carreiras docentes do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) e as de Magistério Superior (RODRIGUES *et al.*, 2018). Desse modo, cada uma delas é constituída por uma regulamentação específica, devido à Lei nº 12.772/2012 (BRASIL, 2012). Na UFPA, existem duas resoluções que tratam do assunto. A primeira versa sobre a Carreira do Magistério Superior, que é regida pela Resolução nº 4644/2015, com

acréscimos pela Resolução Nº 4753/2015 (UFPA, 2015) e a outra que trata do Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, regida pela Resolução nº 4762/2016.

Também, cabe ressaltar que as unidades administrativas que concentram os docentes são os institutos e os núcleos, em suas maiorias, compostas pelo pessoal da Carreira de Magistérios Superior. Como a pesquisa ocorreu em um núcleo que possuem apenas docentes da referida Carreira, então a documentação a ser analisada será apenas as resoluções nº 4644/2015 e nº 4753/2015. Em conjunto, elas tratam das etapas do processo.

De acordo com as referidas resoluções, há as modalidades de progressão e promoção, por classes e níveis. Como se depreende de UFPA (2015), a progressão se trata da passagem do docente para um nível de vencimento (remuneração) imediatamente superior. E isso dentro de uma classe, enquanto que a promoção é a passagem do servidor entre classes.

Ainda de acordo com documentos legais e estudos (RODRIGUES *et al.*, 2018; UFPA, 2015), têm-se cinco classes, as quais são: Classe A, Níveis 1 e 2 (que possui as denominações de Professor de Adjunto A, Assistente A e Auxiliar, dependendo da titulação); Classe B (Professor Assistente, de Níveis 1 e 2), Classe C (Professor Adjunto, Níveis de 1 a 4), Classe D (Professor Associado, de Níveis 1 a 4) e Classe E (Professor Titular).

Este capítulo se concentrará na análise do processo de progressão funcional docente; e notadamente, do que ocorre na Classe A até Classe D (Professor Associado, até o Nível 4). Isto porque para a Classe E são necessárias mais etapas para a progressão, o que demandaria mais tempo para análises pormenorizadas.

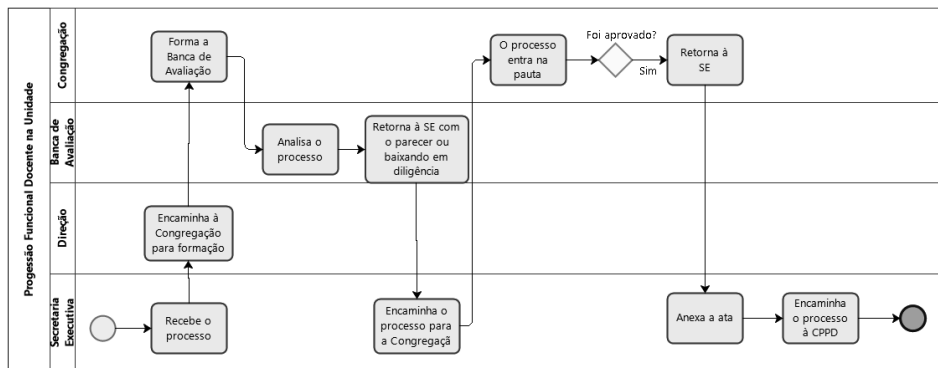
6.1 Mapeamento do processo de “Progressão Funcional Docente”

O processo de progressão funcional docente mapeado foi com base em dados do questionário aplicado (entrevista estruturada), não havendo perguntas abertas durante a descrição do mesmo. Foi possível perceber as relações diversas que compõem o processo após a tabulação dos dados e a representação dos mesmos por meio de mapas de processo com a metodologia *TO BE* (SGANDERLA, 2012). Também, fez-se a divisão do processo de progressão funcional em dois momentos.

O primeiro momento aponta para o processo ocorrer internamente no núcleo. As etapas principais são o recebimento da demanda pela secretaria, encaminhamento à congregação para formação de banca, análise de processo pela banca, retorno à congregação para aprovação ou não do parecer da banca, anexação da ata à documentação e encaminhamento do processo à Comissão

Permanente de Pessoal Docente, para supervisão. A Figura 1 representa a descrição do processo de progressão funcional docente ocorrente no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) feita por meio da notação BPMN:

Figura 1 – Processo de progressão funcional docente no NAEA



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Dados da pesquisa

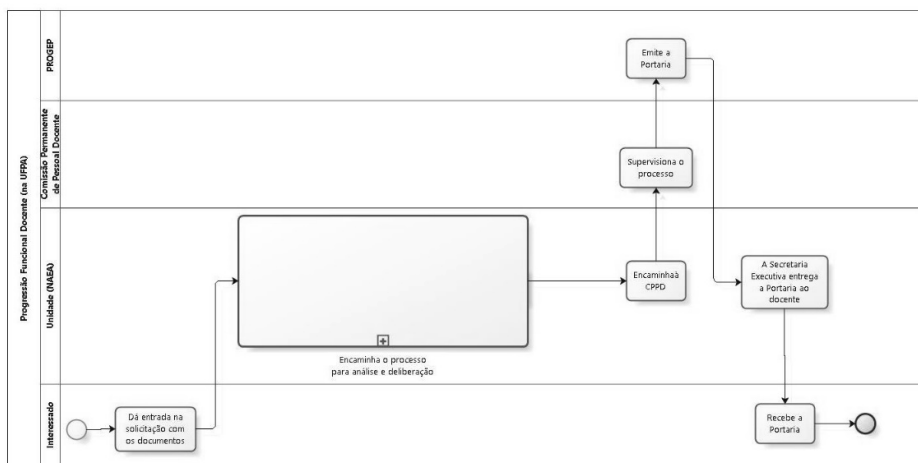
Ressalte-se para as etapas que a secretaria é responsável para o encaminhamento do processo, bem como para a saída do mesmo para os trâmites superiores. Também, é possível perceber o detalhamento das ações e os responsáveis necessários em cada parte do processo na descrição pela secretaria. Durante *et al.* (2007) e Rodrigues *et al.* (2016) ponderam que um entendimento bom da área em que o profissional de secretariado atua é essencial para que o mesmo tenha uma visão por processos no setor e na organização.

Por outro lado, destaque-se que inexistente no processo alguma indicação de procedimentos caso a Congregação não aprove a Progressão Funcional. Pela resolução legal, prevêem-se recursos ou ajustes por parte do interessado. Nessa situação, por se tratar de uma lacuna, então ela pode ser tratada como uma melhoria no processo, para ser aperfeiçoada. Além do mais, a etapa de recurso acerca da banca designada pela Congregação, prevista em resolução, inexistente nessa descrição do processo.

Além do mais, também é possível inferir que a abordagem da descrição por processos com enfoque em setores permite uma compreensão maior do processo. Mückenberger *et al.* (2013) revelam que, tendo em vista a complexidade de atividades e etapas que caracterizam os processos nas instituições federais de ensino, então a abordagem *bottom-up* é a mais indicada para os processos localizados em setores e áreas funcionais da organização.

No segundo momento do processo, tem-se a representação do processo quando ele está fora do núcleo, já perpassando pelos trâmites superiores, como os órgãos de Comissão Permanente de Pessoal Docente e Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP). É válido ressaltar que, além da entrevista, a triangulação com a consulta às Resoluções foi necessária para a formulação do mapa do processo. A Figura 2 representa o mapa do processo em sua abrangência pela universidade:

Figura 2 – Processo de progressão funcional docente na UFPA



Fonte: Dados da pesquisa

Neste ponto importa ressaltar que o primeiro diagrama do processo no contexto da unidade reflete uma aderência melhor transformando-se em um subprocesso de um processo mais abrangente pela Universidade. Esse subprocesso está localizado na raia “Unidade (NAEA)”. A etapa foi identificada como “Encaminha o processo para análise e deliberação”, com o objetivo de melhor organização do processo e visualização clara dos demais responsáveis pelo mesmo, na universidade.

Nota-se que com o mapa de processo, é possível apontar a gestão compartilhada do processo de progressão funcional docente entre as unidades de administração superior com a unidade acadêmica, com a supervisão pela Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD). Rodrigues *et al.* (2018) observaram, após entrevistas com alguns membros da CPPD da Universidade Federal de Santa Catarina, que não existe uma

compreensão consensual sobre a realização da gestão desse processo pela CPPD dessa IFE. Ao se compararem as documentações da UFPA e o mapa exposto, acredita-se que o motivo possível é o compartilhamento da gestão desse processo por diversos entes, o que o torna mais complexo e passível de detalhamentos.

Em comparação com a literatura consultada (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012; RODRIGUES *et al.*, 2018; SORDI, 2014), infere-se que o processo de progressão funcional docente é um processo de cliente, ou adaptando para o serviço público, para o usuário, uma vez que o foco do atendimento é para um cliente/usuário interno da organização estudada. Também, pode-se inferir que é um processo composto por subprocesso de suporte, que têm etapas para atingir o objetivo proposto.

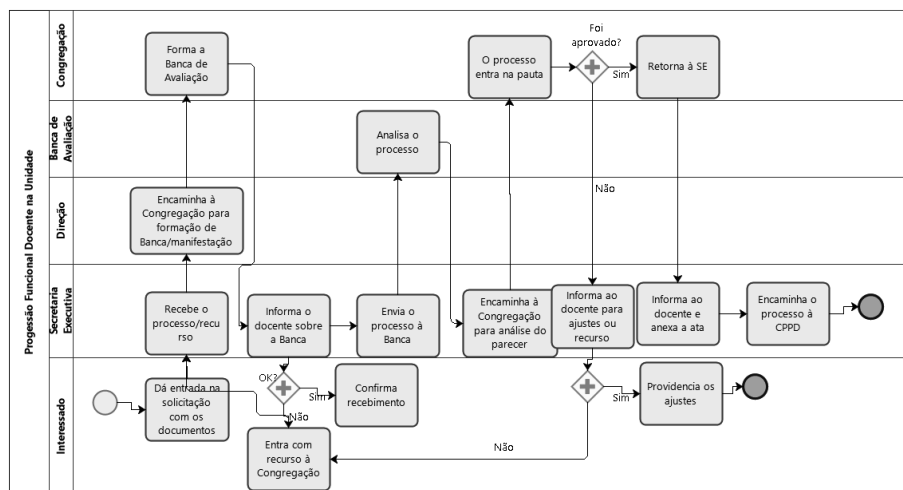
6.2 Possibilidades de melhoria do processo

De acordo com o processo padronizado, analisa-se que há etapas a serem aprimoradas para o prosseguimento do mesmo. Tal situação ocorre a partir das comparações com as resoluções específicas de progressão para a carreira de Magistério Superior (UFPA, 2015). As principais sugestões de melhoria estão na previsão de recursos de formação de banca e da ciência do parecer emitido pela congregação ao processo de progressão ao interessado, com as respectivas condições acerca da aprovação/reprovação do processo.

Do mesmo modo, outras melhorias se concentram nas comunicações de informes das etapas do processo conforme os andamentos da congregação pela secretaria executiva, ainda em trâmite pela unidade. Assim, destaca-se a necessidade de atenção quanto aos regulamentos legais para melhor compreensão e adequação do processo.

A Figura 3 informa, por meio da representação de mapa, o subprocesso novo de Progressão Funcional Docente pela Unidade:

Figura 3 – Subprocesso proposto de progressão funcional docente na unidade (NAEA)



Fonte: Dados da pesquisa

Desse modo, igualmente foi possível tornar mais claras as responsabilidades de cada parte. O mesmo também ocorreu ao se contemplar os demais aspectos propostos pela documentação legal na UFPA sobre a matéria. Por fim, é importante mencionar que o método usado foi o *TO BE* (SGANDERLA, 2012), adequado para as fases de redesenho e melhoria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a gestão e as organizações em permanente mudança, tecnologias diversas surgiram para corresponder às demandas organizacionais em consonância com as regulamentações legais. A partir dessa premissa, teve-se como objetivo neste artigo investigar as etapas do processo de progressão funcional docente por práticas descritas pelo setor da secretaria executiva em uma unidade na UFPA.

O primeiro objetivo foi de caracterizar o processo de progressão funcional no âmbito da UFPA, sendo possível o levantamento de duas resoluções que tratam em conjunto da matéria. Com base nessas resoluções e por meio de entrevistas com a responsável pela secretaria executiva da unidade, foi possível atingir o segundo objetivo, o qual era de mapear o processo de progressão funcional da unidade. Por último, o terceiro objetivo foi o de analisar possibilidades de melhoria do processo. Assim, foi constatada a necessidade de

melhorias no processo, mais efetivamente na unidade, no que se refere ao acréscimo de prazos de recursos e de comunicação efetiva dos andamentos do processo ao interessado, no que foi atingido.

Desse modo, pontua-se que a proposição do mapa de processo atual e das análises de melhoria, em conjunto com a regulamentação vigente, traz mais clareza e segurança para o interessado e para a instituição na instrução e acompanhamento de andamentos e informações, assim, contribuindo para a melhoria da gestão universitária. Em uma das proposições sobre o assunto, Rodrigues *et al.* (2018) indicaram como proposta a construção e divulgação de um fluxograma que contenha todas as fases e etapas do processo de progressão funcional docente para uma universidade catarinense, de modo a facilitar a compreensão de todos os interessados no processo. Assim, os resultados deste estudo encontram-se em consonância com a literatura.

Com base no referencial teórico e nos resultados expostos, foi possível classificar o processo de progressão funcional em processo de cliente/usuário. E assim, entende-se que com este estudo procurou-se aprimorar essa discussão trazendo a referida temática por meio do mapeamento de processos de progressão funcional, pela ótica da prática da unidade. Com base nessa direção, sugerem-se as problemáticas seguintes para estudos futuros, de aplicação tecnológica ou em trabalhos acadêmicos:

a) Estudos comparativos de mapeamento deste processo com outras unidades acadêmicas da UFPA; b) Estudos de mapeamento deste processo nas Unidades da Administração Superior (CPPD e PROGEP) para aprimoramento de reflexões; e c) Estudos de mapeamento deste processo nas demais IFE próximas, como a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), para comparações e reflexões de melhoria.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, B. de F. **Processos organizacionais**: simplificação e organização. São Paulo: Atlas, 2011.

ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ATHAYDES, P. B. C.; ARAÚJO, F. O. Mapeamento e análise do processo de lançamento de notas/conceitos das secretarias acadêmicas do Colégio Pedro II: reflexões e propostas de melhoria. **Revista Produção e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-36, set./dez. 2016. ISSN: 2446-9580. Disponível em: <https://goo.gl/Bw8PYF>. Acesso em: 16 mar. 2017.

AYAN, D. M. **A percepção dos gestores sobre a avaliação de desempenho da Universidade Federal do Pará, Campus Universitário de Belém.** 2017. 104f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10304>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. de. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/mMdTnC>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987, sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008 [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – Seção 1 – 31 dez. 2012, Página 1 (2012). Disponível em: <https://goo.gl/V1YJAP>. Acesso em: 19mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Curso de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e Bizagi:** Aula 1 – metodologia de mapeamento de processos de trabalho. Brasília, DF: TCU, 2013.

BRODBECK, A. G.; HOPPEN, N.; BOBSIN, D. Uma metodologia para implementação da Gestão por Processos em Organizações Públicas. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 9, n. 4, p. 699-720, set./dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/CT2Drx>. Acesso em: 5 nov. 2017. doi: <https://10.5902/1983465915250>.

DURANTE, D. G. et al. O profissional de secretariado executivo e a visão de processos. **Revista Expectativa**, [S.l.], v. 6, n. 6, p. 63-79, out. 2007. ISSN 1982-3029. Disponível em: <https://goo.gl/nZURxY>. Acesso em: 23 ago. 2017.

FOWLER, E. D.M.; MELLO, C. H. P.; COSTA NETO, P. L. de O. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/iuUQjs>. Acesso em: 7 abr. 2017.

FRANCISCO, T. H. A.; NAKAYAMA, M. K.; RAMOS, A. M; OLIVEIRA, P. C. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 81-107, dez. 2012. ISSN 1983-4535.

Disponível em: <https://goo.gl/zo2FAM>. Acesso em: 18 fev. 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n3p81>.

GARCIA, R. G.; FARIAS FILHO, M. C.; GARCIA HERREROS, M. M. A. A institucionalização do planejamento na gestão universitária. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, p. 252-268, set. 2013. ISSN 1983-4535. Disponível em: <https://goo.gl/SrxFPw>. Acesso em: 04 nov. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GISSONI, L. R. de M.; COSTA JÚNIOR, H. L. Implantação de mapeamento de processos de trabalho no setor de transporte de uma instituição federal de ensino. In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos [...]**. p. 1-12. Disponível em: <https://goo.gl/y52bbE>. Acesso em: 23 ago. 2017.

HAMZA, T. T.; HASSAN, A; ALHADIDY, M. A. Developing a service oriented process management system for university quality assurance. **International Journal of Engineering Science and Technology**, v. 2, n. 1, p. 7-17, jan. 2010. ISSN: 0975-5462. Disponível em: <https://goo.gl/RbN3PB>. Acesso em: 22 ago. 2017.

HERNÁNDEZ-NARIÑO, A. et al. Generalización de la gestión por procesos como plataforma de trabajo de apoyo a la mejora de organizaciones de salud. **Rev. Gerencia y Políticas de Salud**, Bogotá, v. 15, n. 31, p. 66-87, dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/SWK7MJ>. Acesso em: 7 ago. 2017.

LEAL, F. G.; DALMAU, M. B. L. Análise das competências secretariais requeridas pela Universidade Federal de Santa Catarina em comparação ao perfil profissiográfico do secretário executivo. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 143-174, dez. 2014. ISSN 2178-9010. Disponível em: <https://goo.gl/aio5UH>. Acesso em: 11 out. 2015.

MÜCKENBERGER, E. et al. Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira. **Produção**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 637-651, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/phjav1>. Acesso em: 4 nov. 2017. EpubOct 26, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132012005000076>.

OLIVEIRA, P. E. S. **Suporte à aprendizagem informal no trabalho**: um levantamento com os secretários executivos da Universidade Federal do Pará. 2017, 113f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

PONTES, E. S. **O processo de socialização profissional**: estudo com secretários executivos em organizações cearenses. 2017, 100f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

PRADELLA, S.; FURTADO, J. C.; KIPPER, L. M. **Gestão de processos – da teoria à prática**: aplicando a metodologia de simulação para a otimização do redesenho de processos. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, L. M. A.; FOLONI, S.; LEAL, F. G.; MARTINS, C. B. A atuação do profissional de secretariado executivo na gestão de processos. **Diálogos Interdisciplinares**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 65-80, maio 2016. ISSN 2317-3793. Disponível em: <https://goo.gl/J1n7oL>. Acesso em: 10 fev. 2017.

RODRIGUES, L. M. A.; SOUZA, S.; MOREIRA, K. D.; VALE, J. C. F. do; VENDLER, M. H. da R. A gestão do processo de progressão funcional docente na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária**, v. 9, p. 1-16, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2UeLbKA>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. São Paulo: Atlas, 1999.

SALGADO, C. C. R. *et al.* Contribuições à melhoria de processos organizacionais: uma avaliação empírica sob a perspectiva de mapeamento de processos em uma unidade da Universidade Federal da Paraíba. **Holos**, [S.l.], v. 1, p. 151-168, mar. 2013. ISSN 1807-1600. Disponível em: <https://goo.gl/QqdQS8>. Acesso em: 23 ago. 2017.

SGANDERLA, K. **Um BPMN para cada propósito de modelagem de processos**. 2012. Disponível em: <http://blog.iprocess.com.br/2012/04/>. Acesso em: 5 nov. 2017.

SORDI, J. O. de. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Anuário Estatístico 2017**: Ano Base 2016. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Cm2fH3>. Acesso em: 29 dez. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Resolução nº 647, de 29 de fevereiro de 2008. Aprova o Regimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Conselho Universitário, Belém, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2FLP5r8>. Acesso em: 24 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Resolução nº 4.644, de 24 de março de 2015. Regulamenta os procedimentos para fins de Progressão e de Promoção dos servidores da Carreira do Magistério Superior, no âmbito da UFPA. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, Belém, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/2LXbei>. Acesso em: 18 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Resolução nº 4.753, de 30 de novembro de 2015. Altera os incisos I e III do art. 14 e inclui dois artigos na Resolução n. 4.644/2015 – CONSEPE, que regulamenta os procedimentos para

fins de Progressão e de Promoção dos servidores da Carreira do Magistério Superior, no âmbito da UFPA. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, Belém, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/wkrq3h>. Acesso em: 18 mar. 2018.

VIDAL, J. P.; ROSA FILHO, D. de S. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 2, p. 171-196, dez. 2011. ISSN 2179-7536. Disponível em: <https://goo.gl/7pdqEF>. Acesso em: 4 mar. 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v14i2.426>.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos [recurso eletrônico]. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

CONTRIBUIÇÕES DOS LEVANTAMENTOS DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA A GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Helena Tavares da Silva Guerra¹
Marina Yassuko Toma²

1 INTRODUÇÃO

É crescente o interesse pelo estudo da gestão de pessoas (GP), por ser consenso que a melhoria do desempenho organizacional perpassa direta e intrinsecamente por uma GP estratégica, pautada na valorização e reconhecimento do potencial humano (ARMSTRONG, 2006).

No contexto da administração pública, parte-se da premissa de que as pessoas (servidores) dão vida às estruturas organizacionais, visto que constituem o principal vetor responsável pela formulação e execução das políticas públicas, traduzindo-se na força vital do serviço público (BERTUCCI, 2006) e, por isso, merecem atenção especial por parte das políticas organizacionais e práticas administrativas.

No entanto, em que pese o reconhecimento da importância de uma GP estratégica, ainda são notórios os desafios que se impõem a seu desenvolvimento no setor público. Mesmo com os avanços recentes em termos de modernização da gestão, profissionais de GP ainda relatam diversas angústias no que diz respeito a deficiências normativas e estruturais, até questões relacionadas a estilos de gestão e fatores culturais, que persistem nas organizações públicas, tais como práticas clientelistas, patrimonialistas e paternalistas (BERGUE, 2010).

Dessa forma, estudos acerca do tema podem contribuir para melhor compreensão dos desafios e formulação de propostas para superação das disfunções verificadas, em especial, a partir de políticas e práticas de GP que estimulem o desenvolvimento e o comprometimento dos servidores, permitindo o alcance dos resultados organizacionais desejados.

¹ Mestra em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), bacharela em Administração pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente, ocupa o cargo de Analista Judiciário, Área Administrativa, no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8), exercendo a função de Assistente de Governança e Planejamento em Gestão de Pessoas. E-mail: mariahelena.guerra@trt8.jus.br

² Licenciada em Matemática (UNESP/SP), mestra em Estatística (IM-UFRJ), doutora em Ciências: Área de Concentração em Desenvolvimento Socioambiental (PPGDSTU/NAEA/UFPA), professora associada III da Faculdade de Estatística (ICEN/UFPA) e professora permanente do PPGGP (NAEA/UFPA). E-mail: yassuko@ufpa.br

Nesse contexto, objetiva-se, primeiramente, analisar a evolução histórica e a situação atual da GP nas organizações públicas federais brasileiras, apresentando-se e examinando-se, em seguida, os levantamentos de governança e gestão de pessoas promovidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com destaque para seus principais resultados.

Ressalta-se que os estudos do TCU nessa área iniciaram em 2013, com a realização do 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas, que foi aprimorado e reeditado em 2016 e 2017, este último de forma integrada com outros temas relacionados à governança nas organizações públicas, também objeto de pesquisas do TCU.

Frise-se, ainda, que tais estudos contribuem para o fornecimento de um diagnóstico para o desenvolvimento da GP no setor público, além de impactarem positivamente na sensibilização das organizações do tema, já que o TCU é um órgão de controle ao qual as organizações públicas devem prestar contas.

2 GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

2.1 Breve histórico

A evolução da GP na administração pública brasileira pode ser analisada a partir dos desdobramentos das reformas administrativas. As primeiras iniciativas relevantes operacionalizadas no escopo da temática remontam à década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que figura como marco da transição do modelo patrimonialista para o burocrático. Com o avanço do capitalismo e dos ideais democráticos, a burocracia de Max Weber, pautada no exercício da autoridade racional-legal, passa a ganhar força, legitimando o crescente apreço pela hierarquia funcional, divisão do trabalho, formalidade, impessoalidade e profissionalismo nas relações e impulsionando o surgimento dos departamentos de pessoal nos órgãos públicos. Dessa época, registra-se a adoção de medidas voltadas ao caráter meritocrático do quadro de pessoal, tais como concursos públicos, estabilidade no cargo, organização em carreiras e iniciativas institucionais de treinamento (CAMÕES; MENESES, 2016; PALOTTI; FREIRE, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2010; SECCHI, 2009; TERABE; BERGUE, 2014; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Em que pese o avanço do modelo burocrático ter contribuído para uma administração pública mais racional e com menos espaço para práticas patrimonialistas nocivas às estruturas organizacionais (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017), tal modelo de gestão viria a ter suas limitações

amplamente discutidas, em nível mundial, especialmente durante a década de 1970. Naquela época, Denhardt (2012) destaca que o contexto de crise fiscal demandou diversos esforços na busca por governos mais eficazes e eficientes, cenário em que despontaram propostas pautadas no racionalismo econômico, assim como o maior interesse nos pressupostos de *accountability*, que se consolidaram a partir do movimento *New Public Management* ou Nova Gestão Pública.

Segundo Pollitt (2007), tal movimento pode ser concebido como uma teoria, em nível superior, a partir da qual as práticas do setor público passam a ser aprimoradas pela incorporação de conceitos, técnicas e valores de negócio advindos da iniciativa privada. Segundo o autor, destacam-se, em especial, a ênfase no desempenho e medição de resultados, a preferência por estruturas organizacionais mais planas e enxutas, a visão de usuários enquanto clientes e o foco na melhoria da qualidade dos serviços.

No contexto da administração pública brasileira, pode-se conceber como uma tentativa de reforma, que já sofria influência de determinadas crenças do modelo gerencial, a edição do Decreto-Lei nº 200, em 1967, com fortes propostas de descentralização político-administrativa (CAMÕES; MENESES, 2016). No entanto, a desarticulação das ações, especialmente no tocante à pouca ênfase no desenvolvimento das áreas de gestão de pessoal, levou ao fracasso da referida iniciativa (COSTA, 2008 *apud* CAMÕES; MENESES, 2016).

Somente na década de 1990 houve uma nova e estruturada ação de reforma pautada, de fato, na concepção gerencial, capitaneada pelo então ministro Bresser-Pereira, que instituiu à época uma série de medidas com ênfase no papel regulador do Estado e administração voltada para resultados, o que no contexto das políticas de GP incluiu a reestruturação de carreiras de Estado e a realização de investimentos em políticas de desenvolvimento profissional, ancoradas nos processos de avaliação de desempenho e nos esforços de capacitação (ABRUCIO, 2007; CAMÕES; MENESES, 2016; PALOTTI; FREIRE, 2015; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

No entanto, somente em 2006 foi lançada uma Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), com base no modelo de gestão por competências. Ocorre que a implementação da política não se deu como desejada, pois, no campo político, trata-se de temática não priorizada na agenda de gestão, visto que seus resultados são de médio e longo prazo, enquanto a conjuntura atual favorece os projetos de curto prazo; e, no campo estrutural, há ainda graves deficiências relacionadas à descontinuidade administrativa, falta de integração entre subsistemas de GP, excessivos entraves legais, dificuldades na adaptação de modelos da iniciativa privada e ausência, na maioria das

organizações, de planejamento estratégico gerido por pessoal qualificado, o que evidencia que ainda há muito a ser feito para a implementação efetiva dessa política (CAMÕES; MENESES, 2016; CAMÕES, 2017).

2.2 Principais desafios

Motta (2007) destaca que, apesar das reformas e dos novos modelos de gestão, as estruturas públicas e práticas administrativas ainda são influenciadas pela existência de diversos fatores de informalidade, tais como o personalismo, que fazem com que a administração pública ainda possua grande base patrimonialista.

Especificamente em relação à GP no setor público brasileiro, verifica-se que, além de não ter constado da agenda de prioridades de gestão em diversas ocasiões, a estruturação de seus sistemas se deu de forma descontínua, por vezes desconexa e dificultosa (MOURA; SOUZA, 2016; CAMÕES, 2017; OCDE, 2010), podendo-se elencar como alguns dos principais desafios enfrentados pelo gestor de pessoas nesse contexto: rigidez na legislação; falta de visão do cidadão enquanto destinatário do serviço público; baixa ênfase no desempenho; limites à postura inovadora; baixa adesão a instrumentos de planejamento e gestão; elevada rotatividade nas funções de chefia; e deformação do papel de gratificações (SCHIKMANN, 2010).

Se, no contexto mundial, Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) afirmam que a GP ainda não assumiu sua função estratégica no escopo das organizações públicas, marcadas por rígidas estruturas burocráticas que dificultam seu desenvolvimento, no cenário nacional, constata-se que as áreas de GP em diversas organizações públicas ainda se restringem a atividades operacionais de folha de pagamento e administração de pessoal, com postura reativa e ausência de autonomia, deixando atividades de cunho estratégico para segundo plano, restritas à teoria acadêmica (SCHIKMANN, 2010; MOURA; SOUZA, 2016).

No documento *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010*, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) afirma que, apesar de o governo federal brasileiro ter os princípios de mérito e moralidade consagrados em seu aparato normativo e, nos últimos anos, ter consolidado avanços na capacitação e qualificação de seu pessoal, ainda há muito o que ser feito, especialmente ao se constatar que a gestão de recursos humanos ainda se concentra primordialmente em atividades normativas e de controle, com pouco espaço para planos estratégicos de longo prazo.

Alguns dos principais desafios para a área de GP estão relacionados, principalmente, à gestão do desempenho e remuneração, à transparência na

gestão, ao desenvolvimento da gestão por competências, que ainda se encontra em estágios iniciais, e à necessidade de maior capacitação dos servidores que atuam nas áreas de recursos humanos, para que possam desenvolver atividades mais estratégicas (OCDE, 2010).

Camões (2017) destaca, com base em estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicado em 2014, acerca do serviço público civil na América Latina, que um dos principais desafios para a GP consiste em contornar as grandes distorções salariais existentes nos governos, elencando como algumas das prioridades apontadas pelo estudo a necessidade de maior flexibilidade na gestão, o incentivo à profissionalização da alta administração, a institucionalização de sistemas de informação e a implementação da gestão por competências.

Para a referida autora, a partir da análise especializada da literatura de GP, somam-se, ainda, desafios relacionados a uma estratégia de recrutamento que atualmente desconsidera habilidades e atitudes para o desempenho das funções; carreiras curtas que não estimulam pressupostos de mérito; carência de critérios objetivos para a ocupação de cargos em comissão; e falta de planejamento da força de trabalho.

Nesse aspecto, diante de tantas questões e dilemas, são cruciais os esforços para o desenvolvimento de uma GP estratégica. Verifica-se que o tema ganhou grande destaque na década de 1990 e enfatiza a importância do gerenciamento de políticas e práticas de GP de modo integrado ao planejamento estratégico organizacional (MOURA; SOUZA, 2016).

Se, de acordo com Bergue (2010), a gestão estratégica contempla o pensar a organização como um todo, considerando o contexto e uma orientação para longo prazo,

a gestão estratégica de pessoas pode ser definida a partir dos seguintes elementos: a) a função de RH próxima à alta administração; b) os agentes públicos (servidores e agentes políticos) posicionados no centro da organização; c) a gestão de pessoas como compromisso de todos os gestores; d) a adoção de uma perspectiva sistêmica e contextualizada; e) o reconhecimento das pessoas como elemento de continuidade da organização (BERGUE, 2014) (TERABE; BERGUE, 2014, p. 20-21).

Logo, é necessário que os assuntos de GP sejam considerados de forma efetiva nas decisões da alta administração, que deve reconhecer que os problemas da área não são somente do setor de pessoal e que a responsabilidade pelo gerenciamento de pessoas é compromisso de todos os gestores. No mais, a perspectiva estratégica, com enfoque sistêmico, permite admitir que as pessoas têm potencial de se desenvolver de forma contínua ao longo de sua trajetória

profissional na administração pública e que são fontes de memória organizacional, que precisa ser preservada e valorizada (BERGUE, 2010; TERABE, BERGUE, 2014).

Nesse sentido, ancorado na perspectiva de responsabilidade das organizações com a gestão estratégica de pessoas, o TCU tem realizado um trabalho significativo para a maior compreensão e aprofundamento do estudo do tema. Tal trabalho se traduz nos levantamentos de governança e gestão de pessoas publicados nos anos de 2013, 2016 e 2017, que serão apresentados nos próximos tópicos, objeto de análise mais detalhada deste artigo.

3 LEVANTAMENTOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS – TCU

Nos últimos anos, o TCU tem se dedicado ao aprofundamento dos estudos acerca da governança no escopo das organizações públicas, o que tem contribuído para o aprimoramento das práticas organizacionais no âmbito da administração pública federal em diversas áreas. A partir do proposto pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), o TCU (2013, p. 5) assume a perspectiva de que a governança “compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013)”, sendo as práticas de governança pautadas nos seguintes princípios: transparência, integridade e prestação de contas.

Em suma, para o TCU (2014), a governança no setor público se traduz nos mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão, a fim de que os serviços e as políticas públicas entreguem os resultados desejados pela sociedade. Observa-se, então, que a governança se traduz em um fator decisivo para a efetiva aplicação dos recursos públicos e atendimento das demandas sociais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Logo, ao realizar diagnósticos de governança e gestão pública, o TCU busca conhecer a situação das organizações em relação aos seus estágios de capacidade, disseminando as boas práticas, a fim de guiar a atuação da gestão pública para o alinhamento dos objetivos organizacionais às demandas sociais, otimizando a aplicação dos recursos públicos e produzindo resultados cada vez mais efetivos (TCU, 2017).

Ressalta-se que os levantamentos realizados, ao longo dos últimos anos, acerca da temática de governança e gestão referem-se às seguintes áreas: tecnologia da informação, pessoas, contratações e governança pública. Em relação à GP, foram realizados dois levantamentos específicos (Ciclos 2013 e

2016) e, em 2017, considerando que a governança e a gestão estão intrinsecamente relacionadas nas diversas funções organizacionais, o TCU optou por reunir os quatro temas anteriormente mencionados de forma integrada em um único instrumento de autoavaliação, possibilitando uma análise mais sistêmica (TCU, 2017).

Nesse sentido, em relação à temática da “governança de pessoas”, embora ainda se trate de um conceito em desenvolvimento, diz respeito ao “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (TCU, 2013, p. 8), especialmente ao se considerar sua forte correlação com a geração de resultados para a sociedade e os elevados recursos orçamentários destinados às despesas de pessoal (TCU, 2013).

Dessa forma, segundo o TCU (2013), enquanto a governança se refere às atividades de direção, a gestão compreende as atividades de execução, cabendo o controle da gestão à função de governança, que deve monitorar a gestão acerca do cumprimento das diretrizes e alcance dos resultados, ressaltando-se, ainda, que as ações de avaliação, direção e monitoramento compõem leque de responsabilidades primárias da alta administração, incumbida de prover a estrutura necessária aos agentes delegados da gestão.

3.1 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013

O 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, de acordo com o Relatório de Levantamento referente ao Processo TC nº 022.577/2012-2 – Fiscalização nº 816/2012, teve como objetivo central diagnosticar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra de organizações da administração pública federal, buscando a identificação de vulnerabilidades e oportunidades de melhoria, assim como a disseminação de boas práticas entre os participantes do estudo (TCU, 2013).

Por meio do referido levantamento, o TCU concebeu a criação do indicador iGovPessoas, a fim de servir como parâmetro de referência no que concerne aos esforços das organizações na temática. Destaca-se que foi dada continuidade ao cálculo e aprimoramento do indicador nos estudos subsequentes ao Ciclo de 2013. Segue abaixo quadro resumo contendo as principais informações do estudo, para, então, passar-se à apresentação de seus achados mais relevantes:

Quadro 1 – Resumo do 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013

<p><i>Metodologia:</i></p>	<p>- Questionário de autoavaliação elaborado com base nos seguintes modelos:</p> <p>Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública (Governo Federal do Brasil); <i>Human Capital Assessment and Accountability Framework</i> (Governo Federal dos Estados Unidos); e <i>Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective</i> (Federação Internacional de Contadores);</p> <p>- Respostas fornecidas eletronicamente pelas organizações, por meio de um interlocutor, com o aval do dirigente máximo;</p> <p>- Amostra final: 305 organizações (92% do total), dentre Ministérios, Autarquias, Estatais, Instituições de Ensino, Militares, Tribunais e outros.</p>
<p><i>Estrutura do questionário:</i></p>	<p>- 101 questões relacionadas aos seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Liderança da Alta Administração:</u> • <u>Alinhamento Estratégico:</u> Planejamento organizacional, Planejamento da gestão de pessoas, Planejamento da força de trabalho, Unidade de gestão de pessoas como parceira estratégica; • <u>Gestão da Liderança e do Conhecimento:</u> Gestão da liderança e processo sucessório, Integridade e comprometimento, Aprendizagem contínua, Gestão do conhecimento; • <u>Cultura Orientada para Resultados:</u> Comunicação, Avaliação de desempenho, Reconhecimento; • <u>Gestão de Talentos:</u> Recrutamento, seleção e integração, Retenção; • <u>Controle da Concessão de Direitos e Vantagens;</u> • <u>Resultados e Prestação de Contas (Accountability);</u> • Perfil da Força de Trabalho e das Despesas de Pessoal (objetivo de complementação da caracterização do perfil da organização). <p>- Questionário composto por questões objetivas e, em relação às práticas, as organizações foram instadas a selecionar uma das seguintes opções: Prática ainda não adotada (Não prevê adotar a prática; Pretende adotar a prática; Iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática) / Nível de adoção da prática (Adota parcialmente a prática; Adota integralmente a prática).</p>
<p><i>Análise dos dados:</i></p>	<p>- Com base nas respostas fornecidas, as organizações foram agrupadas conforme estágios de capacidade: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediário, de 40 a 70%; e Aprimorado, de 70,01 a 100%.</p>

Fonte: Adaptado de TCU (2013)

O estudo realizado permitiu constatar que a situação da governança de pessoas nas organizações da administração pública federal é preocupante, uma vez que, em sua maioria, os órgãos e entidades participantes apresentaram baixa capacidade em quase todos os fatores investigados, o que não só evidencia o comprometimento de resultados, mas também grande exposição a riscos (TCU, 2013).

À época do estudo, considerando os resultados do iGovPessoas, 55,4% das organizações se encontravam em estágio inicial e somente 7,6% em estágio de capacidade aprimorada. Dos componentes avaliados, constatou-se que os piores resultados se encontravam nos fatores “Gestão de talentos”, “Cultura orientada a resultados” e “Gestão da liderança e do conhecimento” (TCU, 2013). Entre os achados, de modo geral, alguns dos considerados mais preocupantes seguem elencados no quadro abaixo:

Quadro 2 – Principais Resultados do 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013

Planejamento: 83% das organizações se encontravam no estágio inicial no fator planejamento da força de trabalho, sendo que somente 15% executavam de forma sistemática o planejamento da gestão de pessoas, dispondo de objetivos, indicadores e metas.
Gestão da Liderança e do Conhecimento: 76% não desenvolviam processo sucessório para posições de liderança, assim como somente 23% verificavam, sistematicamente, a opinião de seus servidores quanto ao ambiente de trabalho, valendo-se delas para orientação de mudanças.
Gestão de Desempenho e Reconhecimento: 54% não estabeleciam metas de desempenho individuais ou de equipes e 65% não avaliavam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores, o que condizia com o achado de que 83% não executavam programa de reconhecimento por alto desempenho.
Gestão por Competências: 75% não executavam processo formal, pautado na gestão por competências, para selecionar seus gestores, assim como 70% não executavam tal processo para alocar ou movimentar internamente seus servidores.
Qualidade de Vida no Trabalho: 39% ainda não promoviam programas de qualidade de vida e, entre as organizações que os promoviam, somente 36% os avaliavam.

Fonte: Adaptado de TCU (2013)

3.2 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2016

Diante dos resultados obtidos pelo 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, o TCU realizou a 2ª edição do referido estudo no ano de 2016, buscando dar continuidade à avaliação das organizações, assim como verificar sua evolução, conforme Relatório de Levantamento constante do Processo TC 014.566/2016-8 – Fiscalização nº 233/2016 (TCU, 2016). Segue abaixo quadro resumo contendo as principais informações do estudo:

Quadro 3 – Resumo do 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2016

<p><i>Metodologia:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Questionário de autoavaliação baseado no modelo adaptado do governo federal estadunidense <i>HCAAF - Human Capital Assessment and Accountability Framework</i>; - Respostas fornecidas eletronicamente pelas organizações, por meio de um interlocutor responsável pela coordenação do preenchimento do questionário. Uma inovação adotada refere-se à exigência de participação de no mínimo três respondentes para cada fator, devendo um deles necessariamente estar vinculado à Unidade de Gestão de Pessoas da organização, buscando-se a melhoria na confiabilidade das respostas; - Amostra final: 352 organizações (99,44% do total), entre Ministérios, Autarquias, Estatais, Instituições de Ensino, Militares, Tribunais e outros; - Assim como em 2013, o levantamento se baseou exclusivamente em dados declarados pelas próprias organizações; - Foram realizados ajustes na sistemática de avaliação com vistas ao aprimoramento do diagnóstico.
<p><i>Estrutura do questionário:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - 96 questões relacionadas aos seguintes fatores: Liderança da Alta Administração; Planejamento Organizacional; Planejamento da Gestão de Pessoas; Planejamento da Força de Trabalho; Unidade de Gestão de Pessoas como Parceira Estratégica; Gestão da Liderança e Processo Sucessório; Treinamento e Desenvolvimento; Gestão do Conhecimento; Comunicação; Avaliação de Desempenho; Relações com os Colaboradores; Reconhecimento; Perfil Profissional e de Atividades; Recrutamento e Seleção; Retenção; Accountability; - Questionário composto por questões objetivas e, em relação às práticas, as organizações foram instadas a selecionar uma das seguintes opções: Prática ainda não adotada (Não adota a prática; Pretende adotar a prática) / Nível de adoção da prática (Adota em menor parte a prática; Adota em parte a prática; Adota em grande parte ou integralmente a prática), devendo a organização se posicionar com parâmetros de referência mais específicos;
<p><i>Análise dos dados:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Com base nas respostas fornecidas, as organizações foram agrupadas conforme estágios de capacidade: Inexistente, de 0 a 19,99%; Inicial, de 20 a 39,99%; Intermediário, de 40 a 70%; e Aprimorado, de 70,01 a 100%.

Fonte: Adaptado de TCU (2016)

De modo geral, os resultados da avaliação apresentaram poucos avanços significativos em relação ao levantamento anterior, visto que as organizações ainda mostravam baixa capacidade nos fatores avaliados. Verificou-se que 46% dos respondentes encontravam-se nos estágios de capacidade inexistente/inicial e somente 8% estavam posicionados no estágio de capacidade aprimorada, evidenciando também a baixa profissionalização da área de GP (TCU, 2016).

Apesar da existência de uma série de limitações normativas e estruturais à GP estratégica no serviço público, não se pode desconsiderar que as organizações podem e devem utilizar ferramentas de gestão já previstas na legislação, tais como sistemas de avaliação de desempenho por resultados e gestão por competências, a fim de que as decisões se pautem em critérios objetivos, afastando a informalidade, o que possibilita uma boa governança (TCU, 2016). Segue abaixo quadro com os principais resultados do referido levantamento:

Quadro 4 – Principais Resultados do 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2016

<i>Pontos negativos</i>
Retenção: apenas 10% identificavam em grande parte ou integralmente os motivos das movimentações internas.
Gestão da Liderança e Processo Sucessório: apenas 4% se encontravam em estágio aprimorado na definição de política para o desenvolvimento de sucessores para postos de gestão e 57% das organizações não definiam de forma documentada e específica perfis profissionais requeridos para tais postos. No mais, 63% não realizavam ações educacionais para formação de sucessores qualificados para as ocupações críticas de gestão e apenas 12% utilizavam ferramentas estruturadas de seleção interna, tais como banco de currículos, talentos e competências.
Gestão do Desempenho: 42% não estabeleciam metas de desempenho individuais e/ou de equipes alinhadas às metas organizacionais, assim como apenas 27% identificavam e documentavam de forma aprimorada as necessidades individuais de capacitação durante a avaliação de desempenho dos colaboradores.
<i>Pontos positivos</i>
Treinamento e Desenvolvimento: 63% investiam na capacitação contínua de seus colaboradores, a partir da oferta de bolsas de estudo e incentivos à certificação.
Qualidade de Vida no Trabalho: 85% das organizações já promoviam em algum nível programas de qualidade de vida no trabalho (em que pese somente 23% adotarem em grande parte ou integralmente a prática de avaliação dos resultados de tais programas).
Reconhecimento: melhoria verificada, em relação ao ciclo de 2013, no percentual de não adoção da prática de realização de programas de reconhecimento, com redução de 84% para 61% (considerando organizações que participaram dos dois ciclos).

Fonte: Adaptado de TCU (2016)

3.3 Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2017

Em 2017, por meio do Processo TC 017.245/2017-6 – Fiscalização 228/2017, o TCU decidiu pela realização de um levantamento integrado acerca da governança e gestão nas organizações públicas, incluindo em uma mesma pesquisa quatro temáticas até então investigadas isoladamente, quais sejam: tecnologia da informação, pessoas, contratações e governança pública. A seguir, apresenta-se quadro resumo contendo as principais informações do estudo:

Quadro 5 – Resumo do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2017

<i>Metodologia:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Questionário de autoavaliação que reuniu em um único instrumento os temas de governança pública, governança e gestão de tecnologia da informação, pessoas, contratações e resultados finalísticos, baseado nas funções de governança da <i>International Organization for Standardization</i> (ISO 38500) e nas funções de gestão do modelo PDCA; - Amostra final: 488 organizações (84% do total), entre Ministérios, Autarquias, Estatais, Instituições de Ensino, Militares, Tribunais e outros; - Foram realizados novos ajustes na sistemática de avaliação com vistas ao aprimoramento do diagnóstico.
<i>Estrutura do questionário:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Questionário dividido nas seguintes seções: a) governança (liderança, estratégia e <i>accountability</i>); b) operações (gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão de aquisições); c) resultados finalísticos; - 93 questões objetivas – tipo “única escolha”, classificadas em três categorias: Modelos (M); Atividades (A) e Existência (E). Ressalta-se que o presente levantamento buscou tornar a escala de respostas menos genérica e mais assertiva para cada tipo de questão, além de privilegiar o maior detalhamento das respostas por parte das organizações, que foram instadas a relatar evidências de adoção das práticas, possibilitando uma avaliação mais precisa por parte da equipe do TCU; - Desse modo, buscou-se estimular uma maior reflexão por parte dos respondentes, além da maior seriedade e integridade nas respostas; - Na temática de gestão de pessoas, o questionário foi dividido em oito práticas: realizar planejamento da gestão de pessoas; definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores; assegurar o adequado provimento das vagas existentes; assegurar a disponibilidade de sucessores

	qualificados; desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores; construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável; gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores; e favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.
<i>Análise dos dados:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Foi concebido o iGG – Índice Integrado de Governança e Gestão, composto pelo Índice de Governança Pública, de Governança e Gestão de Pessoas, de Governança e Gestão de TI, de Governança e Gestão de Contratações e pelo Índice de Resultados. - Para o cálculo específico do iGovPessoas, utilizou-se, além das práticas específicas de gestão de pessoas, algumas práticas gerais de governança, que possuem potencial de influenciar a gestão de pessoas nas organizações; - A partir das respostas fornecidas, as organizações foram agrupadas nos seguintes estágios de capacidade: Inicial/Inexpressivo, de 0 a 14,99%; Inicial/Iniciando, de 15 a 39,99%; Intermediário, de 40 a 70%; e Aprimorado, de 70,01 a 100%.

Fonte: Adaptado de TCU (2017)

O referido levantamento permitiu constatar que 58% das organizações avaliadas se encontram em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, ressaltando-se que o cenário mais preocupante se refere à GP, pois 69% estão em estágio inicial (TCU, 2017). Apesar de os resultados mais positivos referirem-se à governança pública, considerando os das demais áreas, é possível inferir que as estruturas de governança existentes ainda não estão conseguindo ser efetivas na melhoria da gestão das organizações investigadas e uma das principais causas pode estar relacionada com a ausência de capilaridade do planejamento estratégico em todas as instâncias organizacionais (TCU, 2017). No estágio aprimorado (iGG), encontram-se posicionadas apenas 3% das organizações, o que permite observar um cenário crítico em relação a dificuldades no atendimento das demandas sociais e no uso eficiente dos recursos públicos (TCU, 2017).

Nesse sentido, no que diz respeito ao Perfil de Governança e Gestão de Pessoas, verificou-se uma continuidade nos resultados obtidos em relação aos levantamentos anteriores, uma vez que as organizações ainda apresentam deficiências significativas nesse tema, já que a maior parte dos respondentes não adota muitas das práticas investigadas na pesquisa, assim como a alta administração não monitora de forma efetiva o desempenho da GP (TCU, 2017). Seguem abaixo os principais resultados verificados na referida temática:

Quadro 6 – Principais Resultados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2017 – Práticas de Gestão de Pessoas

Realizar planejamento de gestão de pessoas: 70% se encontram no estágio inicial e, desse percentual, 40% no estágio inexpressivo.
Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores: 74% ainda se situam no estágio inicial.
Assegurar o adequado provimento das vagas existentes: 83% ainda se encontram no estágio inicial no que se refere à escolha de gestores com base em perfis profissionais definidos e documentados.
Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados: 89% se encontram no estágio inicial (desses, 71% em estágio inexpressivo).
Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores: 60% ainda estão no estágio inicial no que se refere à avaliação das ações educacionais realizadas e 75% se encontram em tal faixa no que diz respeito à identificação e documentação de lacunas de competência.
Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável: apesar de reunir os melhores resultados comparativamente às demais, ainda são preocupantes os achados com relação à falta de avaliação do ambiente de trabalho (49%) e à ausência de avaliação de resultados obtidos com programas de qualidade de vida no trabalho (54%).
Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores: 52% das organizações se encontram em estágio inicial no estabelecimento de metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao planejamento da unidade; outras 50% se posicionam em tal faixa no que se refere à identificação e documentação de necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho; e 66% apresentam baixa capacidade quanto ao estabelecimento de procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.
Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores: 81% se encontram em estágio inicial (desses, 58% em estágio inexpressivo), sendo que 70% declarou não identificar razões de pedidos de movimentação interna.

Fonte: Adaptado de TCU (2017)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a partir da literatura e estudos analisados, é possível verificar que a situação atual da GP no contexto da administração pública federal brasileira ainda tem muito a evoluir, tendo em vista que são inúmeros os desafios que se impõem ao gestor público para a promoção de uma GP estratégica, o que pode implicar o uso ineficiente de recursos públicos, comprometimento de resultados e exposição a riscos. Destacam-se a baixa profissionalização das áreas de recursos humanos em grande parte das organizações e o desprestígio da temática em relação à agenda de prioridades da

gestão, mesmo já sendo consenso a importância da valorização e do desenvolvimento do corpo de servidores, vetores do funcionamento das engrenagens públicas (CAMÕES; MENESES, 2016; CAMÕES, 2017; TCU, 2016; OCDE, 2010; MOURA; SOUZA, 2016).

Em relação à atuação do TCU ao longo dos últimos anos, a partir da realização dos levantamentos de governança e gestão de pessoas, ressaltam-se a evolução das metodologias de avaliação ao longo dos ciclos, que têm se tornado mais detalhadas e precisas, assim como algumas melhorias já verificadas em determinados segmentos organizacionais, tais como Poder Judiciário e Instituições de Ensino (TCU, 2017; 2016). Outro ponto importante refere-se à ampla divulgação e transparência dos resultados concedida pelo TCU, o que permite a possibilidade de comparação de desempenho entre as próprias organizações, além do acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade.

No que se refere aos principais resultados encontrados pelos levantamentos do TCU, especialmente os mais recentes, verifica-se que um dos mais importantes e preocupantes refere-se ao planejamento estratégico da GP, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de objetivos, metas e indicadores e, mais especificamente, ao planejamento da força de trabalho, fundamental para que sejam evitados desperdícios de recursos públicos. Frise-se que essas são questões já levantadas em diversos estudos sobre o tema (OCDE, 2010; CAMÕES, 2017; CAMÕES; MENESES, 2016; SCHIKMANN, 2010).

Ademais, ressaltam-se dificuldades verificadas no processo de gestão de desempenho, tais como: ausência de estabelecimento de metas e critérios objetivos como padrões de referência; desvinculação com a função de treinamento e desenvolvimento e carência de práticas de reconhecimento transparentes, mesmo sendo a gestão do desempenho um elemento integrador no desenvolvimento conjunto das práticas de GP (TCU, 2017). Nesse ponto, estudo da OCDE (2010) já alertava acerca dos desafios relacionados ao tema, principalmente em termos de aspectos culturais e limitações legais, todavia destacando como espaço de manobra os cargos comissionados, em que as nomeações ficam fora do sistema de carreiras, a critério das gerências.

Outra questão observada pelo TCU (2017) diz respeito à retenção de servidores, que precisa ser mais bem trabalhada pelas organizações. Tal prática está relacionada, por exemplo, à identificação de razões pessoais dos desligamentos voluntários da organização, execução de procedimentos estruturados para identificar as razões pessoais dos pedidos de movimentação interna e à avaliação do ambiente de trabalho. Nesse ponto, em que pese a rotatividade de pessoal ser influenciada por diversas variáveis, é consenso na literatura científica que parte delas está sob o controle da gestão organizacional

e, portanto, tal assunto merece especial atenção por parte do gestor, evitando-se prejuízos referentes a custos operacionais e perda de conhecimento verificados com um *turnover* disfuncional (TCU, 2017).

Ressaltam-se também os desafios relacionados à liderança e ao processo sucessório, como a ausência de perfis definidos para cargos de gestão, o que revela o uso primordial de critérios estritamente subjetivos na seleção de profissionais para tais postos. Tal situação é preocupante, pois as necessidades organizacionais podem não estar sendo priorizadas e os gestores selecionados não possuem a qualificação esperada, comprometendo-se sobremaneira o desempenho organizacional (TCU, 2017). Nesse ponto, a OCDE (2010) pontua a importância de processos de recrutamento e seleção transparentes, garantindo servidores competentes nas posições de gestão, o que confere credibilidade e profissionalização às organizações públicas.

Nesse contexto, os esforços na gradativa adoção do modelo de gestão por competências e seu consequente desdobramento nas funções de GP materializa um caminho para guiar as organizações públicas rumo à superação dos desafios verificados, ainda mais ao considerarmos que o modelo tem respaldo na legislação federal (PNDP) e possui potencial de resultados, mesmo em um cenário de determinadas limitações estruturais governamentais fora do alcance direto das organizações.

No entanto, é necessário o comprometimento da alta administração com o tema, naquilo que reside sua responsabilidade, a partir da inclusão e compromisso com a pauta em sua agenda de prioridades. Como visto, uma governança efetiva está diretamente relacionada à postura de liderança assumida e, para que haja engajamento por parte de todos, o exemplo e o incentivo da alta administração são essenciais para a melhoria significativa do desempenho da GP no serviço público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Edição especial.

ARMSTRONG, M. **Strategic human resource management: a guide to action**. London and Philadelphia: Kogan Page, 2006.

BERGUE, S. T. Especialização em gestão de pessoas no serviço público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso. *In*: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (org.) **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 31-47.

BERTUCCI, G. Unlocking the human potential for public sector performance. **Public Personnel Management**, v. 35, n. 3, p. 175-179, out. 2006.

CAMÕES, M. R. S. Inovação e gestão de pessoas no setor público: necessidades de novos olhares. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília, DF. **Anais [...]** Brasília, DF, 2017.

CAMÕES, M. R. S.; MENESES, P. P. M. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. Brasília, DF: ENAP, 2016.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, fev. 2017.

DENHARDT, R. B. Ênfase em política pública e a nova administração pública. *In*: DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Cap. 6.

INGRAHAM, P. W.; RUBAIL-BARRETT, N. Human resource management as a core dimension of public administration. **Public Administration Review**, 2007. (The Foundations of Public Administration Series).

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007. Edição especial.

MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. **Rev. Serv. Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 4, p. 575-602, out./dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010**. [S.l.]: OCDE, 2010.

PALOTTI, P. L. M.; FREIRE, A. O. G. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In*: PALOTTI, P. L. M.; FREIRE, A. O. G. (org.) **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Brasília, DF: ENAP, 2015. p. 23-52.

POLLITT, C. The new public management: an overview of its current status. **Administratie Si Management Public**, p. 110-115, 8/2007.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. *In*: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 11-28.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

TERABE, C. P. A. R.; BERGUE, S. T. Gestão estratégica de pessoas como política pública: estudo de caso no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *In*: CAMÕES, M. R. S.; FONSECA, D. R.; PORTO, V. (org.). **Estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília, DF: ENAP, 2014. p. 11-37.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: TCU, 2014. (Versão 2).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC nº 022.577/2012-2. Relatório de Levantamento**: 1º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas: Ciclo 2013. Brasília, DF: TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC nº 014.566/2016-8. Relatório de Levantamento**: 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas: Ciclo 2016. Brasília, DF: TCU, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC nº 017.245/2017-6. Relatório de Levantamento**: Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública: Ciclo 2017. Brasília, DF: TCU, 2017.

MAPEAMENTO DOS PROCESSOS SECRETARIAIS DAS UNIDADES ACADÊMICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ¹

Raul Vitor Oliveira Paes²

Ligia T. L. Simonian³

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira tem passado por diversas transformações em suas estruturas e processos, com o propósito de auxiliar na otimização da prestação de serviços públicos com mais qualidade e efetividade. Dentre as organizações públicas que merecem destaque em relação às transformações, as universidades públicas federais são objetos de alguns estudos (FRANCISCO *et al.*, 2012; GARCIA; FARIAS FILHO; GARCIA HERREROS, 2013). Isso ocorre devido à valorização político-financeira que elas têm recebido nos últimos anos, bem como pelas pressões normativas para adoção de tecnologias de gestão e planejamento.

Pela percepção de Vidal e Rosa Filho (2011), algumas metodologias de gestão têm sido desenvolvidas, adaptadas e adotadas para responder aos anseios organizacionais e sociais, embora haja desafios a depender do ambiente. Nas organizações privadas e públicas, discute-se acerca de tecnologias com o objetivo de prover efetividade na entrega de produtos e serviços. Inclusive, uma delas é a gestão por processos, que tem ganhado destaque no serviço público recentemente (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016), quando se trata de estudos empíricos nas Instituições Federais de Ensino (IFE).

As temáticas relacionadas aos processos também têm sido alvo de estudos internacionais, como nas áreas de saúde, educação e em centros de investigação (HAMZA; HASSAN; ALHADIDY, 2010; HERNÁNDEZ-NARIÑO *et al.*, 2016). Isso merece uma atenção especial quanto à temática, no que se refere ao estudo de metodologias e práticas de identificação e análise de processos de trabalho em ambientes diversos.

¹ Uma versão deste artigo encontra-se publicada em: PAES, R.V.O.; SIMONIAN, L. T. L.; CORREIA, M. S. Análise dos processos secretariais das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará. **Revista Capital Científico**, Guarapuava, v.17, n. 3, p. 58-75, jul./set. 2019.

² Secretário executivo na Escola de Música da Universidade Federal do Pará (EMUFPA/UFPA), mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: rauloliverpaes@gmail.com

³ Ph.D. em Antropologia e pós-doutorado pela Universidade de Nova Iorque (CUNY), professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: simonianl@gmail.com

Instrumentos como o plano de carreira auxiliam a compreender a necessidade e de ajuste das competências e relacionar com os cargos existentes e, assim, podem auxiliar na descrição de processos. No Plano de Cargos e Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (PCCTAE) tem-se, conforme Leal e Dalmau (2014), o cargo de secretário executivo, que tem um papel efetivo de assessoria, gestão interna e consultoria junto aos centros decisórios e de liderança.

A gestão pública brasileira é marcada por uma série de complexidades, que perpassam por todos os desafios e oportunidades referentes às práticas de gestão. Assim, a gestão universitária possui tais problemáticas, e muito se discute sobre tecnologias e ferramentas, por vários atores organizacionais, que possam acompanhar as demandas para entrega de produtos e serviços aos usuários. Então, essa se transforma na razão principal do presente estudo.

Assim, questiona-se: quais os processos de trabalho que podem ser melhorados nas secretarias executivas do Campus Universitário de Belém da Universidade Federal do Pará (UFPA)? Para se chegar à resposta, foram definidos os objetivos: a) identificar os processos desenvolvidos pelos secretários executivos das unidades acadêmicas do Campus Universitário de Belém; b) levantar os processos priorizados pelos secretários executivos; c) mapear os processos priorizados, e d) propor melhorias para os processos priorizados.

No tocante à estrutura do trabalho, ele está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Logo após, parte-se para o referencial teórico, com os tópicos de gestão de processos, mapeamento de processos e secretariado, voltado às IFE. Após, apresenta-se a metodologia norteadora, com sequência, na análise e discussão dos resultados. Finalmente, prossegue-se com as considerações finais e as referências utilizadas no estudo.

2 GESTÃO DE PROCESSOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

As organizações, atualmente, necessitam de ferramentas que documentem e deixem claros os procedimentos e as atividades necessárias para que se atinjam os objetivos organizacionais. E, desse modo, a gestão voltada a processos ganhou destaque para aplicação de estudos e práticas organizacionais e, assim, favorece a implementação dela nas organizações (ALVES FILHO, 2011; HERNANDEZ-NARIÑO *et al.*, 2016). Isso porque é uma ferramenta com a qual se procura abranger todos os atores organizacionais.

A visão por processos acompanha os ambientes organizacionais assim que as atividades e tarefas, além de operacionais, precisem ser planejadas.

Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016) apontam que a adoção da visão por processos aumenta a partir do momento em que as organizações são colocadas em atividades mais intelectuais e menos fabris, impactando diretamente em seus produtos e serviços. Os autores também ponderam que os integrantes organizacionais e a adoção das Tecnologias de Informação passam a ser fatores de competitividade.

Desse contexto e a partir da abordagem sistêmica que estruturou a gestão de processos, conceitos múltiplos surgiram para explicar cada um dos componentes da gestão (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012; SORDI, 2014). A partir da literatura consultada, foi possível sintetizar um vocabulário comum para entendimento dos atores organizacionais, ilustrado pelo Quadro 1, mostrando cada conceito e seu significado relacionado a processos.

Quadro 1 – Conceitos sobre processos

<i>N^o</i>	<i>Conceito</i>	<i>Significado</i>
1	Processo de negócio ou de cliente	Sequência de trabalhos que atendem um ou mais objetivos organizacionais e que tem por objetivo agregar valor pelo ponto de vista do cliente final. Eles caracterizam a atuação da organização.
2	Processos de suporte	Processos estruturados para dar suporte aos processos primários, gerenciando recursos e infraestrutura necessária para os processos primários. Não entregam valor diretamente ao cliente/usuário final, porém podem ser críticos e estratégicos para as organizações, quando interagem efetivamente com os processos primários.
3	Processos de gestão	Processos de medição, controle e monitoramento de atividades organizacionais. Também não conferem valor direto ao cliente/usuário final, entretanto também são necessários para que a organização opere com eficiência e eficácia.
4	Atividades	Unidades lógicas de trabalho executadas dentro de um processo, também podendo ser relacionados como “conjunto de tarefas”.
5	Tarefas	Partes específicas do trabalho/atividade, ou também, menor enfoque no processo, podendo ser caracterizadas por um elemento ou subconjunto da atividade.
6	Fluxo de trabalho	Descrição de sequência de execução das diversas atividades compostas, indicando uma atividade ou mais atividades.

Fonte: Elaboração própria, com dados de Pradella; Furtado; Kipper (2012), Rodrigues *et al.* (2016) e Sordi (2014)

Com base no Quadro 1, as expressões “Processos de cliente”, “Processos de suporte”, “Atividades”, “Tarefas” e “Fluxo de trabalho” são as que terão maior valor para a classificação e descrição dos processos organizacionais. Brodbeck, Hoppin e Bobsin (2016) ressaltam que a capacitação prepara conceitual e metodologicamente os atores organizacionais para atuação em processos. Assim, conhecer os termos que norteiam a temática passa a ser fundamental.

As IFE são autarquias, ou seja, possuem autonomia acadêmica e administrativa e, ao mesmo tempo, perpassam por diversas situações particulares que as diferenciam de diversas organizações. Elas estão classificadas em universidades, institutos federais e o Colégio Pedro II. Suas estruturas de gestão sofreram diversas mudanças nas duas últimas décadas, a saber, 1990 e 2000, principalmente pelas demandas da sociedade e dos incentivos governamentais (FRANCISCO *et al.*, 2012), impactando em suas estruturas e processos.

Por sua vez, as IFE também são palcos de contradições diversas. Como se depreende de alguns autores como Biazzi, Muscat, Biazzi (2011), Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016), problemáticas como mudanças de direção política periódica, interesses políticos, sobreposição de iniciativas, estrutura excessivamente hierárquica, são partes integrantes hodiernamente das IFE. Tais problemáticas explicam a ausência ou o retardo de adoção de tecnologias ou processos de modernização administrativa.

Ainda que as IFE estejam passando por discussões e transformações em suas estruturas, pessoas e processos, é de salientar-se que ocorrem de modo lento, em relação às adoções de tecnologias de gestão. Além do mais, há pouco aporte teórico e instrucional para adaptação de programas de gestão e melhoria em processos para as organizações públicas (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011; MÜCKENBERGER *et al.*, 2013). Assim, dificulta-se a divulgação da visão de processos na academia e a adoção dessa tecnologia nas IFE.

Ainda assim, já está acontecendo alguma abertura das IFE para promoção de estudos e práticas acerca da gestão e melhorias de processos (BRODBECK; HOPPEN; BOBSIN, 2016). Com as práticas, também já foram encontrados benefícios pelos sujeitos organizacionais sobre os benefícios da adoção dessas tecnologias. Exemplar nesse sentido foi o apoio institucional dos gestores, a comunicação constante entre os envolvidos e a pressão por meio de obrigações legais. Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016) observaram que normativas da TCU e da Presidência da República constituíram-se como elementos favoráveis para adoção da gestão de processos.

3 MAPEAMENTO DE PROCESSOS

Dentro da gestão de processos, existe a etapa de mapeamento de processos, na qual o processo é destrinchado em etapas e atividades para descrição. Assim, o mapeamento configura-se como um processo que demanda tempo e precisão para conhecer todas as etapas com o intuito de apontar quais os pontos que precisam ser melhorados.

Gissoni e Costa Júnior (2016) apontam que várias organizações públicas realizam seus processos de trabalho baseados frequentemente na experiência dos seus servidores, o que compromete a eficiência organizacional. A multiplicidade de tarefas, de comandos e execução dessas por diferentes pessoas tornam os processos de trabalho mais complexos, o que resulta em dificuldades na entrega dos produtos pretendidos. Segundo Gissoni e Costa Júnior (2016), as organizações públicas que possuem seus processos mapeados e representados graficamente estão mais próximas em obter êxito em seus objetivos propostos.

As traduções práticas do mapeamento de processos são efetuadas pelos mapas de processos, os quais são produtos que apontam, com representações gráficas modeladas, relações entre pessoal, atividades, informações e objetos envolvidos (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016). Ou seja, esses produtos informam graficamente como ocorrem os processos de fato.

3.1 Notação BPMN para o mapeamento de processos

De maneira gráfica, apresenta-se a notação BPMN como uma linguagem estruturada que permite o desenho dos processos com padronização das relações setoriais e organizacionais. BPMN é a sigla para *Business Process Modeling Notation*, ou numa tradução livre, Notação para Modelagem de Processos de Negócio. Tal notação foi criada por uma organização não-governamental especializada em processos, a *Business Process Management Initiative* (BPMI) (GISSONI; COSTA JÚNIOR, 2016), sendo difundida a partir de 2004.

A notação BPMN é composta por algumas descrições, dentre elas os conceitos de atividades, que são os descritores aparentes que enumeram as etapas dentro do processo. Porém, provavelmente, em determinados mapeamentos, há ocorrências de muitas atividades para apenas um processo, o que pode torná-lo longo e demasiadamente cansativo para leitura. Assim, de acordo com Brasil (2013), temos o conceito de subprocesso, no qual é uma composição de uma atividade com várias tarefas internas.

Também se têm os eventos, que são representações de ocorrências dentro de um processo (BRASIL, 2013). De acordo com o BPMN, eles são caracterizados como: eventos de início, eventos intermediários e eventos de fim.

Nos termos de Brasil (2013), Gissoni e Costa Júnior (2016) e Sganderla (2012), os eventos de início são os norteadores de partida do processo de trabalho e têm como representação círculo de linha simples. Já os eventos intermediários ressaltam a ocorrência de eventos durante o processo, são representados pelos círculos de linha dupla e não começam e nem terminam o processo. E os eventos de fim indicam a finalização do processo, sem fluxos de continuidade e são representados pelos círculos de linha grossa.

Após a compreensão dos processos e a identificação completa dos mesmos por meio da análise, será procedida a etapa de melhoria. Também é identificada como redesenho, em virtude da necessidade de proposição de novas formas dos processos mais identificados como críticos, ou seja, aqueles que demandem mais alinhamento (PRADELLA; FURTADO; KIPPER, 2012). No redesenho, o processo é reestruturado com base nos resultados obtidos da análise. Tais procedimentos de mapeamento, análise e melhoria serão usados na presente pesquisa.

Com a notação BPMN, as mesmas representações virtuais podem desenhar as melhorias, facilitando a uniformização no mapeamento e na melhoria e, conseqüentemente, no entendimento do processo pelas partes interessadas. As proposições dão origem a um novo processo, preparando-o para ser documentado e compartilhado aos interessados, com novos fluxos e etapas, o que resulta na mudança da dinâmica organizacional.

4 SECRETARIADO EXECUTIVO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

O desenvolvimento da profissão secretarial, no Brasil, remonta à década de 1940, com o surgimento dos cursos técnicos, evoluindo para os cursos de secretariado executivo, em nível superior, tendo estruturação mercadológica e curricular relativamente recente (LEAL; DALMAU, 2014). Atualmente, no cenário brasileiro coexistem tanto os cursos técnicos, como os níveis superiores de bacharelado e tecnologia na área, além de cursos de especialização.

A regulamentação sobre o secretariado foi sancionada em 1978, quando foi instituída a atividade de secretário, por meio da Lei nº 6.556/1978 (NONATO JÚNIOR, 2009). Em 1985, promulgou-se a Lei nº 7.377/1985, que dispõe sobre a profissão de secretário e divide a profissão em duas formas: secretário executivo (nível superior) e técnico em secretariado (nível técnico)

(BRASIL, 1985; 1978), o que reflete na necessidade e no reconhecimento da atuação profissional nas organizações privadas e públicas.

Nonato Júnior (2009) conceitua que o secretário executivo é um profissional que lida diretamente com trabalhos de assessoria organizacional, de modo complexo e interdisciplinar. Paes *et al.* (2015) apontam para o desdobramento da assessoria realizada pelo secretário executivo em outras formas de trabalho, como o *home office*, a consultoria secretarial e *pool* de secretários, significando, assim, novos relacionamentos secretariais nas organizações.

Para os objetivos desse trabalho, e de acordo com Paes *et al.* (2015), a assessoria pode ser entendida como uma assistência executiva e adjunta aos órgãos decisórios, em que funciona como orientadora e aconselhadora de planos e procedimentos, multiplicadora de processos e prestadora de serviços especializados, tanto no âmbito técnico, como no âmbito executivo.

Assim, percebe-se que a atuação secretarial pode estar tanto no âmbito privado quanto público. Exemplo disso é, como se vê em Leal e Fiates (2013), a instituição do Plano de Cargos e Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) que constou, por meio da Lei nº 11.091/2005, a profissão de secretário executivo na descrição e classificação dos cargos.

Tal plano é direcionado para atuação do secretário executivo nas IFE (universidades e institutos federais). De acordo com o PCCTAE e com Leal e Fiates (2013), são atribuições do cargo de secretário executivo: a) assessorar direções; b) atender pessoas; c) gerenciar informações; d) elaborar documentos; e) controlar correspondência; f) organizar eventos e viagens; g) supervisionar equipes de trabalho; h) arquivar documentos e i) utilizar recursos de informática em seu trabalho e executar outras tarefas da mesma natureza e nível de complexidade, associadas ao ambiente organizacional.

De acordo com a classificação do cargo de secretário executivo, compete ao mesmo conforme Leal e Dalmau (2014), assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, dada a natureza institucional na qual está inserido.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como a pesquisa ocorreu em um contexto específico, a natureza é aplicada. Para Roesch (1999), a pesquisa aplicada tem o intento de produção de soluções potenciais para aplicação em problemas humanos. Como a abordagem é qualitativa, os ambientes naturais das unidades acadêmicas serão a fonte direta para a coleta de dados. Outra classificação é um estudo de caso (YIN, 2015), para melhor compreensão da realidade organizacional.

Pelos objetivos, a pesquisa é descritiva, pois descreve as características de determinada população e fenômeno (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), sendo a população composta por servidores investidos na função de secretário executivo e interação com o mapeamento de processos. Assim como é exploratória, por visar maior familiaridade com o problema.

Os sujeitos da pesquisa são servidores da função de secretário executivo atuantes nas unidades acadêmicas do Campus Universitário de Belém, no qual foi possível identificar 16 secretários, considerando os setores das secretarias executivas de institutos, núcleos e unidades acadêmicas especiais (UFPA, 2017). Foi necessária a definição da amostra do tipo não-probabilística por acessibilidade (TEIXEIRA, 2003), sendo particularmente considerada para estudos exploratórios e/ou qualitativos.

Sobre os procedimentos de coleta de dados, a primeira etapa se concentrou na adoção de grupos focais (FREITAS, 2016) para levantamento de processos com os secretários executivos de função, para responder ao primeiro objetivo da pesquisa. Adotou-se a técnica de seleção intencional (THIRY-CHERQUES, 2009) para a seleção dos secretários que estão lotados em institutos e núcleos; isso por entender que representam as características da população pretendida, como ser responsável pela secretaria executiva e ocupar a função de secretário executivo no setor.

Foram realizadas duas entrevistas em grupo entre os meses de abril e maio de 2017, em um instituto na UFPA, no que foram identificados nove processos secretariais. Ainda sobre grupos focais, foi possível perceber que também houve a seleção acidental (THIRY-CHERQUES, 2009), tendo em vista que os entrevistados foram confirmados conforme disponibilidade dos mesmos.

Esclarece-se que, em relação à segunda etapa, foi aplicado questionário *online* para verificar a ordem de prioridade de processos aos mesmos 16 SE de institutos e núcleos. Foram obtidas 13 respostas, em que foram detectados os seguintes processos prioritários: “Assessoria à direção geral” e “Gestão de documentos”. Assim, respondeu-se o segundo objetivo específico.

Posteriormente, foram aplicadas entrevistas individuais a nove sujeitos da pesquisa para descrição das etapas de cada processo, visando a modelagem e melhoria. Sobre isso, aponta-se que a definição da quantidade de entrevistados atendeu ao critério de ponto de saturação na pesquisa qualitativa (THIRY-CHERQUES, 2009). Nestes termos, se recomenda um mínimo de oito observações a serem contempladas e no máximo de 15, já com as quantidades de confirmação previstas nas observações. Assim, foi possível a confirmação de resultados com nove entrevistas no estudo. Procurou-se, assim, atender ao terceiro objetivo específico da pesquisa.

A técnica de análise de dados predominante foi a análise de conteúdo. Sobre ela, Bardin (2011) aponta que há três fases: *pré-análise*, em que se estabelece um contato inicial com as entrevistas em grupo e individuais; *exploração do material*, em que foram definidas as seguintes categorias de análise no contexto da pesquisa, a saber: Processos secretariais, Processos priorizados; Processos mapeados e Melhoria de processos, isso de acordo com os dados coletados. Por fim, a fase de *tratamento do material, inferência e interpretação*, em que foram obtidas análises e inferências a partir dos processos levantados, analisados e melhorados com os mapas de processos e diagramas de acordo com a notação BPMN.

No tocante ao mapeamento de processos, a abordagem usada foi de baixo para cima (*bottom-up*), sendo aplicada para melhoria de processos de um departamento ou para gerar documentação inexistente (MÜCKENBERGER *et al.*, 2013). Depois, as atividades foram agrupadas e transformadas em mapas de processos com o software *Bizagi Process Modeler*®.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A UFPA – autarquia especial vinculada ao Ministério da Educação – a maior instituição de ensino na Amazônia, foi criada pela Lei nº 3.191, de 2 julho de 1957. Atualmente, a universidade é constituída por 12 *campi*, sendo um na capital e onze no interior, e conta com unidades acadêmicas distribuídas em 14 institutos, sete núcleos, dois hospitais universitários, uma escola de aplicação e duas escolas técnicas de música e teatro e dança (UFPA, 2017), sendo que a maioria fica localizada na capital Belém.

Em relação ao pessoal docente e técnico-administrativo, a UFPA possui 2.359 docentes efetivos do Magistério Superior, 246 docentes efetivos no Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Carreira EBTT), 236 docentes substitutos e visitantes, além de 2.541 técnico-administrativos em educação dos cargos os mais diversos (UFPA, 2017), ressaltando um quadro de pessoal expressivo e que atende a diversos níveis de ensino e às demandas administrativas internas, podendo ser aprimorado. Os tópicos a seguir refletem as categorias de análise mencionadas nos procedimentos metodológicos e, consequentemente, os objetivos específicos da pesquisa.

6.1 Processos secretariais

A primeira etapa consistiu em dois grupos focais, ocorridos nos meses de abril e maio. No primeiro grupo focal, ocorrido em abril em um instituto no Campus Universitário de Belém, contou com a presença de cinco secretários, sendo quatro secretários executivos de institutos e uma secretária acadêmica, de

uma pós-graduação. Cada secretário foi orientado a descrever até três atividades que consideravam relevantes na atuação profissional.

Como o primeiro grupo focal foi encerrado na descrição das atividades, devido à disponibilidade limitada dos participantes, então necessitou-se da realização do segundo grupo focal. A atividade ocorreu no mês de maio, com a participação de quatro secretários executivos de institutos. Esse grupo teve o objetivo de agrupar os processos de acordo com a descrição das atividades, o que foi previamente informado aos participantes. Como resultados, foram identificados nove processos secretariais e validados pelos mesmos secretários no momento da entrevista. O Quadro 2 explana os nomes dos processos.

Quadro 2 – Processos identificados nas secretarias executivas dos institutos

1) Assessoria à direção geral	6) Coordenação da agenda
2) Gerenciamento de reuniões	7) Gestão de documentos
3) Gerenciamento da informação	8) Operação de sistemas de gestão
4) Coordenação de equipes	9) Organização de eventos
5) Atendimento ao público	

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da definição dos processos, é possível inferir que os mesmos estão de acordo com as atribuições descritas dos secretários executivos de acordo com a legislação e a literatura pertinente (BRASIL, 2005; LEAL; DALMAU, 2014). Assim, indica-se a aderência dos processos secretariais como pertinentes e comuns, ao menos indicado pelos secretários executivos dos institutos.

Com a facilitação da apropriação do conceito de processo percebida quando do desenvolvimento dos grupos focais, então foi mais fluida a definição dos processos pelos mesmos. Isso pode ser percebido nas falas dos entrevistados: “Processo: agrupamento de coisas que têm início, meio e fim. Resumindo em uma palavra: andamento” (E1). Outra entrevistada apontou o seguinte: “Trâmite entre a demanda e a resposta para esta demanda” (E4).

Rodrigues *et al.* (2016) observaram em um estudo sobre a atuação do profissional de secretariado na gestão de processos, que o profissional apresenta atribuições e competências que permitem atuar na gestão de processos. Logo, o secretário executivo pode dominar tal modelo de gestão com maior facilidade e aplicá-lo em diversos contextos organizacionais. E segundo a metodologia dos grupos focais desenvolvida em duas etapas, foram identificados nove processos secretariais e foi possível relacionar os processos com o referencial teórico proposto. Assim, o primeiro objetivo específico da pesquisa foi atingido.

6.2 Processos priorizados

Posteriormente, na segunda etapa, foi enviado um questionário online aos responsáveis pelas secretarias executivas via WhatsApp® e *e-mail*, solicitando quais processos os secretários teriam interesse em mapear, podendo escolher quantos quisessem, sendo o mínimo de três, ocorrendo assim a priorização de processos de trabalho pelos secretários.

O questionário foi aplicado entre julho e agosto de 2017. Os processos mais frequentes foram: Assessoria à direção geral (100% das respostas) e Gestão de documentos (58,3% das respostas). Para identificação dos processos no decorrer do texto, os mesmos serão nominados em P1 (Assessoria à direção geral) e P2 (Gestão de documentos).

A partir das respostas obtidas, foram realizadas entrevistas estruturadas individuais com os responsáveis das secretarias com o intuito de obter as descrições das atividades. Os secretários foram orientados a descrever cada um dos processos com base nas atividades realizadas, sem necessitar de representação gráfica. Foi mostrado um exemplo de processo descrito nos questionários, mostrando como ocorre a descrição das etapas. As entrevistas foram realizadas em agosto de 2017, de acordo com a disponibilidade do profissional em seu setor.

Assim, o segundo objetivo preocupou-se em levantar os processos priorizados pelos secretários executivos das unidades acadêmicas, tendo em vista que, devido ao tempo necessário para estudo de mapeamento e melhorias, não podem ser estudados todos os processos simultaneamente, sendo necessário elencar os críticos na realização das atividades. Desse modo, identificou-se que os processos P1 e P2 foram considerados prioritários pelos secretários, sendo assim o objetivo atingido.

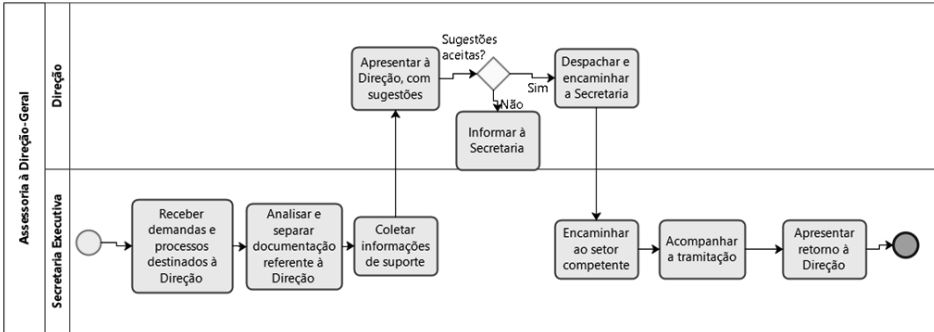
6.3 Processos mapeados

O processo Assessoria à direção geral (P1) consiste, de maneira geral, em atividades de recepção de demandas internas ou externas, análise da demanda para verificação, coleta de dados e informações para subsidiar a tomada de decisão e apresentação à tomada de decisão ao órgão superior imediato, no caso, a direção geral, por se tratar de unidades acadêmicas. Ressalte-se, ainda, que os processos mapeados refletem a maioria das respostas dos entrevistados e que os processos P1 e P2 refletem dois institutos diferentes, ora nominados de X e Y.

Tais considerações foram análises descritivas para compreensão dos mapas dos processos realizados. Sobre o P1, embora haja um entendimento semelhante sobre o seu significado, há diferenças sensíveis em sua execução, ao

realizar uma análise comparativa. No instituto X, por exemplo, há um relacionamento descrito entre secretaria e direção, tendo em vista a finalidade do processo, além de uma descrição pormenorizada das etapas e das responsabilidades de ambos os setores. A Figura 1 demonstra o mapa de processo P1 que ocorre na secretaria executiva no instituto X da UFPA.

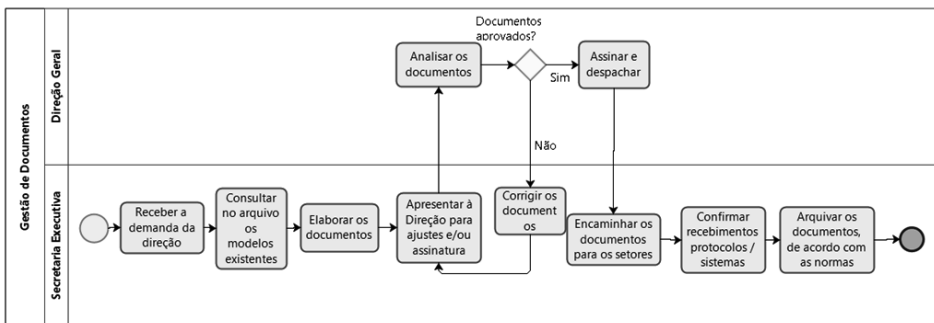
Figura 1 – Processo Assessoria à direção geral, ocorrente em um instituto X



Fonte: Dados da pesquisa

O P2 foi interpretado de diferentes maneiras pelos secretários. Justifica-se devido à compreensão ampla de atividades que envolvem etapas de protocolo, documentação e arquivo em um mesmo processo. Ele inclui as atividades de recepção da demanda, consulta de modelos, elaboração de documentos, apresentação à direção, correção de ajustes, assinatura, despacho, encaminhamento, confirmação de recebimento e arquivo de vias recebidas, indicando claramente as responsabilidades da secretaria e da direção no processo. A Figura 2 ilustra o processo P2 da secretaria executiva no instituto Y:

Figura 2 – Processo Gestão de documentos, ocorrente no instituto Y



Fonte: Dados da pesquisa

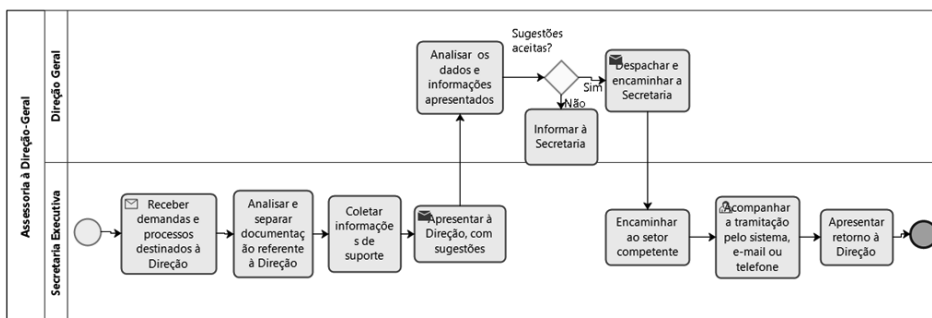
De acordo com os processos definidos pela padronização, percebeu-se que havia etapas que podem ser aprimoradas o prosseguimento adequado das atividades, a partir das comparações entre os mapas de processos apresentados.

Resume-se que esta etapa priorizou o mapeamento dos processos destacados pelos secretários executivos das unidades acadêmicas, para entender os fluxos atuais de trabalho executados pelas secretarias. Assim, todos os processos priorizados foram mapeados considerando entrevistas individuais com nove secretários que confirmaram disponibilidade em participar, com todos os fluxos descritos. Então, o terceiro objetivo foi cumprido.

6.4 Melhoria de processos

Após os desenhos dos processos atuais, foram propostas melhorias com base em análises comparativas de mapas de processos dos institutos. Sobre o processo P1, dentre os mapas que foram apresentados, foi identificado que o mapa apresentado por um determinado instituto foi o que obteve mais especificações sobre o relacionamento com a direção geral, bem como também refletiu respostas de outros respondentes. Logo, na proposta do processo priorizado houve apenas algumas modificações em relação às etapas, bem como na melhor descrição de outras. A Figura 3 ilustra o mapa de processo proposto para o P1.

Figura 3 – Mapa de processo proposto de assessoria à direção geral



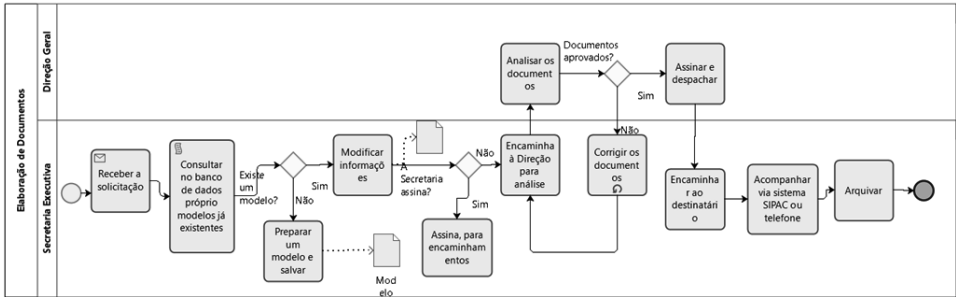
Fonte: Dados da pesquisa

Em relação ao processo P2, foram verificados vários pontos de melhoria para otimização, levando em consideração algumas particularidades encontradas durante os mapeamentos. Assim, também foi proposto um mapa de processo que contemple tal realidade vislumbrada em algumas secretarias. A Figura 4 ilustra o segundo mapa de processo proposto de elaboração de documentos.

Nesse mapa, devido à inexistência do setor de protocolo, não foi considerado o mesmo nessa proposta, apenas sendo a diferença principal. As

demais atividades foram absorvidas pela secretaria, sendo as mesmas inalteradas se comparadas com o processo anterior. Também foi mantido o *loop* sobre as correções admitindo-se a possibilidade de melhorias quando da apresentação dos documentos à direção, bem como os *gateways* decisórios (pontos decisórios representados por losangos) da secretaria foram mantidos por serem aplicáveis à mesma realidade.

Figura 4 – Mapa de processo proposto de elaboração de documentos



Fonte: Dados da pesquisa

Também, no mesmo processo, o nome passou a ser “Elaboração de documentos” dados os mesmos retornos observados na apresentação do mapa de processo anterior. Além do mais, é necessário pontuar que pode haver mais de uma proposta de mapeamento de um mesmo processo, dada a realidade de diversos entes organizacionais. É importante mencionar que, para as propostas de processos, o método usado foi o *TO BE* (SGANDERLA, 2012), adequado para as fases de redesenho e melhoria.

Com os resultados, pôde-se conferir a relação entre os processos secretariais e sua identificação, bem como na priorização dos processos identificados pelos mesmos. Sobre os dois processos pontuados, Assessoria à direção geral e Gestão de documentos, infere-se que eles se relacionam com a assessoria secretarial, e gestão (BRASIL, 2005; LEAL; FIATES, 2013). Do mesmo modo, os processos também refletem as atividades secretariais requeridas pelo MEC (BRASIL, 2005; LEAL; FIATES, 2013) para a área secretarial, bem como sendo desdobrados pela descrição de etapas e atividades possibilitada pelo mapeamento de processos.

Em comparação com a teoria, é possível inferir que os processos secretariais sejam considerados processos de suporte (RODRIGUES *et al.*, 2016; SORDI, 2014), tendo em vista que há processos que servem de apoio para demais ações organizacionais, como o de assessoria à direção geral e a gestão/elaboração de documentos. E, finalmente, em relação às propostas de

melhoria, foi verificada uma maior clareza nas responsabilidades entre as áreas funcionais, bem como a descoberta da possibilidade de mais de um possível mapa, a depender das particularidades de cada setor. Desse modo, o quarto objetivo específico foi atingido.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a gestão e as organizações em permanente mudança, várias tecnologias surgiram para corresponder às demandas organizacionais. A partir dessa premissa, teve-se como objetivo neste artigo analisar os processos desenvolvidos nos setores de secretarias executivas das unidades acadêmicas do Campus Universitário de Belém da UFPA.

De modo sintetizado, os resultados apontam para a confirmação da compreensão da dinâmica organizacional via mapeamento de processos, bem como para a possibilidade de proposição de melhorias dos processos priorizados; e isso a se considerar um público específico dos secretários executivos, com claras definições de responsabilidades entre os setores. Por outro lado, indicam-se diferenças entre os mapeamentos que devem ser consideradas como particulares entre as unidades, bem como para possibilidades de existência de mais de uma proposta de melhoria do mesmo processo.

Importa salientar que, em razão da necessidade de priorização e de tempo limitado, os demais processos secretariais não foram mapeados e melhorados. Por isso, devido à multiplicidade de resultados de mapeamento e melhorias de processos oriundos deste trabalho e suas múltiplas possibilidades para a UFPA, sugerem-se os seguintes temas para estudos futuros, de aplicação tecnológica ou em trabalhos acadêmicos: a) Estudos de mapeamento de processos com foco em uma unidade, com mais atores envolvidos; b) Estudos de mapeamento e melhoria de processos nos demais processos secretariais identificados pela presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, B. de F. **Processos organizacionais**: simplificação e organização. São Paulo: Atlas, 2011.

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

BIAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. de. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/mMdTnC>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – Seção 1 – 24 fev. 2005, Página 2 (2005). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/.../D5378.htm. Acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.556, de 5 de setembro de 1978. Dispõe sobre a atividade de Secretário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – Seção 1 – 05 set. 1978, Página 14321 (1978). Disponível em: <https://goo.gl/aScXDB>. Acesso em: 28 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.377, de 30 de setembro de 1985. Dispõe sobre o exercício da profissão de Secretário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – Seção 1 – 01.10.1985, Página 14314 (1985). Disponível em: <https://goo.gl/ppUjqz>. Acesso em: 28 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Curso de mapeamento de processos de trabalho com BPMN e Bizagi**: Aula 1 – metodologia de mapeamento de processos de trabalho. Brasília, DF: TCU, 2013.

BRODBECK, A. G.; HOPPEN, N.; BOBSIN, D. Uma metodologia para implementação da gestão por processos em organizações públicas. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 9, n. 4, p. 699-720, set./dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/CT2Drx>. Acesso em: 5 nov. 2017. doi: <https://10.5902/1983465915250>.

FRANCISCO, T. H. A.; NAKAYAMA, M. K.; RAMOS, A. M.; OLIVEIRA, P. C. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, p. 81-107, dez. 2012. ISSN 1983-4535. Disponível em: <https://goo.gl/zo2FAM>. Acesso em: 18 fev. 2017.

FREITAS, L. F. de. Grupo Focal: Instrumento de abordagem qualitativa empregado em pesquisas secretariais. In: DURANTE, D. G.; MARTINS, C. B.; CANTAROTTI, A. (org.). **Pesquisa em secretariado**: reflexões acerca da construção do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC, 2016. p. 213-256.

GARCIA, R. G.; FARIAS FILHO, M. C.; GARCIA HERREROS, M. M. A. A institucionalização do planejamento na gestão universitária. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, p. 252-268, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/SrxFPw>. Acesso em: 04 nov. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GISSONI, L. R. de M.; COSTA JÚNIOR, H. L. Implantação de mapeamento de processos de trabalho no setor de transporte de uma instituição federal de

ensino. In: CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...] p. 1-12. Disponível em: <https://goo.gl/y52bbE>. Acesso em: 23 ago. 2017.

HAMZA, T. T.; HASSAN, A.; ALHADIDY, M. A. Developing a service oriented process management system for university quality assurance. **International Journal of Engineering Science and Technology**, v. 2, n. 1, p. 7-17, jan. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/RbN3PB>. Acesso em: 22 ago. 2017.

HERNÁNDEZ-NARIÑO, A. *et al.* Generalización de la gestión por procesos como plataforma de trabajo de apoyo a la mejora de organizaciones de salud. **Rev. Gerencia y Políticas de Salud**, Bogotá, v. 15, n. 31, p. 66-87, dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/SWK7MJ>. Acesso em: 7 ago. 2017.

LEAL, F. G.; DALMAU, M. B. L. Análise das competências secretariais requeridas pela Universidade Federal de Santa Catarina em comparação ao perfil profissiográfico do secretário executivo. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 143-174, dez. 2014. ISSN 2178-9010. Disponível em: <https://goo.gl/aioSUH>. Acesso em: 11 out. 2015.

LEAL, F. G.; FIATES, G. G. S. Competências dos secretários-executivos de uma universidade pública federal: uma análise a partir da perspectiva dos gestores. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 30-57, dez. 2013. ISSN 2178-9010. Disponível em: <https://goo.gl/eSo1YB>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MÜCKENBERGER, E. *et al.* Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira. **Produção**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 637-651, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/phjav1>. Acesso em: 4 nov. 2017. Epub Oct 26, 2012.

NONATO JÚNIOR, R. **Epistemologia e teoria do conhecimento em secretariado executivo**: a fundação das ciências da assessoria. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.

PAES, R. V. O.; ANTUNES, C. S. de S.; SANTIAGO, C. da S.; ZWIERZIKOWSKI, M. R. Novas formas de atuação do profissional de secretariado executivo. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 99-125, abr. 2015. ISSN 2178-9010. Disponível em: <https://goo.gl/xiLZqM>. Acesso em: 25 jul. 2015.

PRADELLA, S.; FURTADO, J. C.; KIPPER, L. M. **Gestão de processos – da teoria à prática**: aplicando a metodologia de simulação para a otimização do redesenho de processos. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, L. M. A. *et al.* A atuação do profissional de secretariado executivo na gestão de processos. **Diálogos Interdisciplinares**, [S.l.], v. 5, n. 1,

p. 65-80, mai. 2016. ISSN 2317-3793. Disponível em: <https://goo.gl/J1n7oL>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SGANDERLA, K. **Um BPMN para cada propósito de modelagem de processos**. 2012. Disponível em: <http://blog.iprocess.com.br/2012/04/>. Acesso em: 5 nov. 2017.

SORDI, J. O. de. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/xsQJzQ>. Acesso em: 9 dez. 2017.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, v. 3, n. 2, p. 20-27, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/rjkVe6>. Acesso em: 4 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Anuário Estatístico 2017**: Ano Base 2016. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Cm2fH3>. Acesso em: 29 dez. 2017.

VIDAL, J. P.; ROSA FILHO, D. de S. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 2, p. 171-196, dez. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/7pdqEF>. Acesso em: 4 mar. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL EM UNIDADES DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Luiza Cristilene da Costa Horta¹
Ponciana Freire Aguiar²

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade social constitui uma ferramenta de gestão que colabora para que as organizações e instituições, públicas e privadas, atuem de forma ética visando melhorias na sociedade e no meio ambiente, em seus contextos internos e parceiros.

Este artigo discute a responsabilidade social no âmbito de atividades de extensão da Universidade Federal do Pará (UFPA), com enfoque na percepção de seus colaboradores internos vinculados ao Núcleo de Prática Jurídica (NPJ), à Clínica de Psicologia e à Clínica de Odontologia. Tendo como questão problema: Quais as percepções dos servidores da UFPA, que atuam na oferta de atendimentos à comunidade do entorno, ao que se refere à responsabilidade social?

Esta abordagem se justifica pela contribuição teórica da correlação responsabilidade social e gestão pública, para a discussão sobre ética, humanização, e eficiência do setor público frente aos anseios da sociedade que requer transparência nas questões públicas e gerenciamento adequado da questão ambiental e de seus colaboradores.

A UFPA, desde sua fundação, tem importante contribuição para o desenvolvimento da Amazônia por meio de produção de conhecimento sobre os problemas locais e atividades de extensão. A Clínica de Psicologia, o NPJ e a Clínica de Odontologia foram escolhidos como foco desta pesquisa por constituírem os serviços de extensão mais antigos da UFPA, com frequência, buscados pela comunidade, e por seus servidores terem o papel estratégico de mediar a vivência dos alunos com os problemas da comunidade.

Acredita-se que esta pesquisa é oportuna e trará uma importante

¹ Mestra em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). E-mail: lcrislene@ufpa.br

² Doutora em Geologia e Geoquímica pela Universidade Federal do Pará (UFPA); mestra em Geologia (2005) pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bacharel em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP/NAEA/UFPA), disciplina: Geoprocessamento como instrumento para a Gestão pública. E-mail: poncianafreire@gmail.com

contribuição para análise da responsabilidade social, na perspectiva dos integrantes da UFPA, posto que os benefícios da adoção de princípios de ética e sustentabilidade são obtidos somente se esses princípios forem internalizados pelos participantes da instituição.

O objetivo deste trabalho é identificar as percepções de servidores da Clínica de Psicologia, da Clínica de Odontologia e do Núcleo de Prática Jurídica da UFPA, no que se refere à responsabilidade social destas unidades.

Para o alcance deste objetivo geral, também se pretende: a) Apresentar aspectos atualizados sobre os conceitos de responsabilidade social no setor público; b) Descrever as ações de atendimento à comunidade do entorno desenvolvidas pelas unidades estudadas; c) Verificar como as ações destinadas à comunidade são percebidas e avaliadas, pelos servidores que as realizam, de acordo com as dimensões da responsabilidade socioambiental.

As hipóteses levantadas no início da construção deste trabalho foram: a) Há percepção dos servidores das unidades pesquisadas sobre ações de capacitação e promoção à saúde propostas pela Política de Gestão de Pessoas da Universidade; b) Os servidores reconhecem o envolvimento social de suas unidades e empenho no alcance de objetivos institucionais; c) Vivência por parte dos servidores de dificuldades de desenvolvimentos técnicos, inabilidades de convivência interpessoal, falta de identificação com o trabalho e os objetivos institucionais; d) Baixa constatação entre os servidores de práticas de sustentabilidade socioambiental, em suas unidades de lotação; e) Fragilidade da imagem de responsabilidade social da organização diante de seus colaboradores.

O trabalho está estruturado cinco partes: 1) Introdução, contendo problema e objetivos. 2) Conceitos de responsabilidade social no setor público; 3) Métodos aplicado; 4) Resultados obtidos; e, 5) Considerações finais sobre a pesquisa.

2 RESPONSABILIDADE SOCIAL E APLICABILIDADE NO SETOR PÚBLICO

O conceito de responsabilidade social é amplo e complexo, e engloba aspectos culturais, sociais, ambientais, econômicos e gerenciais. Veloso e Ashley (2005) vinculam o conceito às responsabilidades éticas, morais e sociais das organizações. Entendem as responsabilidades éticas como iniciativas, previstas ou não nas obrigações legais, que estão fundamentadas em seus valores e sintetizam a sua compreensão do que é justo e pode vir a contribuir com a coletividade.

Karkotli (2007) relata ser crescente o número das organizações que associam a seus objetivos a sensibilidade com seus clientes internos e externos, preocupação com qualidade dos seus serviços, “proteção e uso adequado do meio ambiente”, éticas nas relações com os trabalhadores, fornecedores e governos como indicadores de responsabilidade social. Então, avalia a importância destas práticas estarem associadas ao planejamento e mudanças culturais nas diversas organizações públicas e privadas.

O conceito de responsabilidade social está vinculado às preocupações ambientais. Melo Neto e Froes (2011) relatam que as primeiras discussões ambientais definiram o Estado como principal agente responsável pela preservação da natureza.

O Relatório Brundtland, conhecido como “Nosso Futuro Comum”, foi apresentado em 1978 à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo o relatório, o desenvolvimento sustentável deve buscar atender as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, recomenda que diversos atores como governos, empresas e organizações da sociedade civil adotem práticas em prol do desenvolvimento sustentável, atentando aos impactos ambientais das atividades econômicas, e o enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais.

De acordo com Melo Neto e Froes (2011), a Agenda 21, em 1992, introduziu a perspectiva ampla sobre desenvolvimento sustentável, com dimensão política e possibilidade de parcerias entre empresas e governos para o desenvolvimento de projetos sustentáveis. E em 1995, passaram a ser debatidos indicadores econômicos, sociais, demográficos e ambientais para orientar a tomada de decisão sobre desenvolvimento sustentável, bem como sobre as responsabilidades dos governos, das empresas e das entidades da sociedade civil.

Nesta perspectiva, em 1998 foi reconhecida a importância do trabalho digno e igualdade de remuneração, introduziu-se a dimensão laboral às demais dimensões de responsabilidade social e sustentabilidade. Em 1999 surgiu a dimensão ética corporativa. No início dos anos 2000, atores como o Greenpeace focaram na responsabilidade da ação das empresas, no uso de tecnologias e produtos verdes e no associativismo como forma de reduzir danos ambientais e sociais (MELO NETO; FROES, 2011).

Segundo os autores, surge uma perspectiva de responsabilidade socioambiental ampliada, cujas principais características são: Adoção de

estratégias ambientais e sociais alinhadas às diretrizes sustentáveis internacionais; Gestão sustentável, consoante com legislações socioambientais; Visão estratégica de problemas econômicos e socioambientais; Foco nos seus públicos interessados (*stakeholders*); Política de transparência; Política de responsabilização dos stakeholders; Esferas de governança ampliada; Gestão de riscos; Adoção de objetivos sustentáveis; Divulgação de práticas socioambientais em relatórios socioeconômicos e de sustentabilidade; Compromisso com os direitos humanos.

A NBR ISO 26000 (ABNT, 2010) afirma que as práticas de responsabilidade social não podem substituir as funções essenciais do Estado de gestor de políticas públicas, porém sua incorporação no setor público pode colaborar para melhorar o desempenho institucional.

Ciente das mudanças na postura da sociedade com relação ao Estado e evolução no âmbito da gestão pública, o governo brasileiro propõe em 1999 a Agenda Ambiental da Administração Pública, a A3P, com a finalidade inserir princípios de Responsabilidade Socioambiental (RSA) e Sustentabilidade na Administração Pública (BRASIL, 2009). Os cinco eixos temáticos da A3P são: a) Uso racional dos recursos naturais; b) Gestão adequada dos resíduos gerados; c) Qualidade de vida no ambiente de trabalho; d) Sensibilização e capacitação dos servidores; e) Licitações sustentáveis (aquisição de produtos e serviços que considerem sustentabilidade ambiental, social e econômica em todo seu processo de produção).

Com estas formulações, verifica-se que a responsabilidade social se torna cada vez mais presente nas instituições de ensino superior. Ribeiro (2013) afirma que as universidades brasileiras nasceram com a finalidade de possibilitar a formação profissional das classes dirigentes e de professores para os ensinos secundário e superior, com características eminentemente elitistas. Porém, passando por reformas a partir de 1960, em virtude de pressões sociais, adquirindo significativa expansão e suscitando maiores discussões acerca da qualidade da educação superior.

Segundo Calderón (2006), a responsabilidade social universitária surge a partir de tendências de *marketing* de instituições de ensino privado, da expansão da responsabilidade social empresarial e no terceiro setor, mas que passou por mudanças resultantes da crise do Estado de bem-estar social, fim da guerra fria, hegemonia do neoliberalismo, avanço da globalização e estabelecimento da era da informação.

Assim, o novo conceito de responsabilidade social universitária incorpora as discussões sobre o papel das universidades no processo de transformação da realidade social e suas contribuições para o desenvolvimento humano, que vá além do crescimento econômico e promova a redução das desigualdades sociais. Descreve a necessidade de um pacto entre a universidade pública e a sociedade, com base em três eixos: a) Responsabilidade social da ciência; b) Formação cidadã e democrática dos estudantes; e c) contribuição para o desenvolvimento, em especial, por meio da formação acadêmica e cidadã.

Por fim, acredita-se, que a própria função da universidade de oferecer educação de forma universal, de produzir conhecimentos relevantes à sociedade e fazer ciência com bases éticas, bem como, seu papel no desenvolvimento da sociedade, tornam cada vez mais relevante o tema da responsabilidade social universitária.

3 METODOLOGIA

Utilizou-se abordagem qualitativa, com foco nas percepções e na compreensão dos colaboradores internos das unidades da UFPA, que ofertam serviços à comunidade do entorno, com relação à gestão e responsabilidade social. A pesquisa é constituída de estudo teórico e conceitual.

Realizou-se trabalho de campo nos dias: 27 e 28 de abril de 2017; 01, 06 a 08, 21, 27 e 28 de junho de 2017; 12 a 13 de julho de 2017, na Cidade Universitária Prof. José da Silveira Netto da UFPA, especificamente no NPJ, na Clínica de Psicologia e na Clínica de Odontologia. O universo da pesquisa foi constituído pelos servidores dessas unidades.

No momento da pesquisa, a Clínica de Odontologia possuía 18 servidores, a Clínica de Psicologia 16 servidores e o Núcleo de Práticas Jurídicas 11, totalizando 45 servidores nas unidades estudadas. Estes 45 servidores correspondem a 1,15% do total de 5172 dos servidores efetivos da UFPA. Ainda que representem numericamente uma pequena proporção do coletivo de servidores desta universidade, estes profissionais são atores estratégicos no que refere se à responsabilidade socioambiental no Campus Belém, pois orientam a integração dos acadêmicos com a comunidade local, atuando na formação profissional, ética e cidadã desses alunos, intervendo em ações com foco no bem-estar da coletividade.

Utilizou-se como instrumental de coleta de dados um questionário, com questões abertas, elaboradas com base nas dimensões abordadas nos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social (2016):

a) Dimensão “Visão e estratégia”: Refere-se à iniciativa de incorporar atributos de sustentabilidade aos objetivos estratégicos;

b) Dimensão “Governança e gestão”: Relaciona-se ao sistema de governança adotado pela organização, ou seja, a estrutura de gestão e políticas organizacionais e como se alinha aos atributos de responsabilidade social e sustentabilidade;

c) Dimensão “Social”: Avalia o compromisso com a defesa dos direitos humanos, qualidade de vida dos seus trabalhadores e com o desenvolvimento da comunidade;

d) Dimensão “Ambiental”: está interligada como engajamento na redução de impactos ao meio ambiente, por meio da inserção de práticas de sustentabilidade e/ou promoção de ações educativas sobre temáticas ambientais.

Ressalta-se que somente alguns temas presentes entre os indicadores, de cada uma das dimensões, utilizadas pelo Instituto Ethos, priorizando-se os itens com maior probabilidade de auxiliar a compreensão dos servidores sobre a responsabilidade social, alinhando-se aos objetivos desta pesquisa.

A coleta de dados primários ocorreu por meio da realização de 29 entrevistas semiestruturadas, com servidores da UFPA, sendo 09 servidores da Clínica de Psicologia, 10 servidores Clínica de Odontologia e 10 servidores no Núcleo de Práticas Jurídicas. As entrevistas foram realizadas individualmente, de forma presencial e gravadas.

O quantitativo de entrevistas realizadas nas Clínicas de Odontologia e Psicologia em foi definido pelo processo de amostragem por saturação teórica. Já no NPJ foi possível entrevistar todos os servidores em exercício, com exceção de um servidor que se encontrava de férias. De acordo com Fontanela (2011), o processo de amostragem por saturação teórica significa encerrar as entrevistas quando já não são encontradas no trabalho de campo informações relevantes ao problema de pesquisa.

A busca de dados foi encerrada ao se verificar que na maioria dos itens não estavam sendo acrescentadas novas informações qualitativas. Reunidos os dados primários e secundários, os mesmos foram analisados e interpretados com base no estudo teórico-conceitual e método escolhido, resultando em respostas ao problema de pesquisa proposto.

4 RESPONSABILIDADE SOCIAL NA UFPA E UNIDADES PESQUISADAS

A UFPA se constitui como uma instituição pública federal de ensino superior, localizada no estado do Pará, com sede em Belém, distribuída em 11

campi: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí (UFPA, 2017).

O estado do Pará encontra-se localizado na Amazônia Brasileira, abrangendo 14,7% do território nacional. Sua população estimada é de 8,5 milhões de habitantes (IBGE, 2019). A rica diversidade natural e sociocultural do Estado contrasta com enorme vulnerabilidade de seus povos, pois o modelo de produção extrativista e os projetos de desenvolvimento econômicos implantados foram ineficazes para a superação das desigualdades, mostrando-se insustentáveis, (SILVA; AMIM; NUNES, 2015).

Neste cenário, a UFPA configura-se como um ator social importante para as construções de projetos coletivos que intervenham neste contexto de desigualdades socioeconômicas, por meio da produção de conhecimento e formação de seus alunos.

Tanto que o PDI 2011-2015 da UFPA buscou o envolvimento da instituição com os problemas da comunidade, propondo que “A prática da responsabilidade social na UFPA está intimamente relacionada à solução ou redução de problemas sociais existentes em uma comunidade” (UFPA, 2011, p. 78).

A Política de Responsabilidade Social da UFPA, apresentada no PDI 2016-2025, visa afirmar o compromisso social no enfrentamento da exclusão na Amazônia, com respeito às diversidades regionais.

Estas preocupações ambientais também constam no Plano de Logística Sustentável (PLS) da UFPA, que visa cumprir a Instrução Normativa nº 10, de 14 de novembro de 2012, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que possui o objetivo de “consolidar, organizar, sistematizar, aprimorar práticas já existentes, além de orientar a implantação de novas práticas de sustentabilidade e de preservação ambiental” (UFPA, 2015, p. 10).

As orientações estratégicas constantes no PDI 2011-2015, PDI 2016-2015 e no PLS evidenciam a UFPA como uma instituição preocupada com a sociedade e o planeta e que assume como compromisso de atender a estas preocupações em suas ações. Portanto, os dados que se apresentam a seguir, verificam se essas intenções são incorporadas pelos atores que implementam as ações nas unidades da UFPA participantes desta pesquisa.

As principais unidades de extensão da UFPA, nas quais se desenvolve a presente pesquisa, são o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) e as Clínicas de Odontologia e de Psicologia.

A Clínica de Odontologia, vinculada à Faculdade de Odontologia do

Instituto de Ciência da Saúde (ICS), oferta serviços de odontologia gratuitos à comunidade, alunos e servidores da UFPA por meio de atividades de extensão, nas quais os atendimentos são realizados pelos alunos, com supervisão dos professores. O acesso aos serviços ocorre por meio de triagens semestrais, previamente divulgadas, coordenadas por profissionais do serviço social. Em média são atendidos 300 pacientes por semestre (Entrevistado Serviços 01, 2017).

A Clínica de Psicologia, vinculada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), foi criada em 1978, visando oferecer ao aluno a integração entre teoria e prática, desenvolvendo estágio supervisionado, assistência psicológica aos estudantes da UFPA e atendimento psicológico, social e psiquiátrico à comunidade. O ingresso no serviço ocorre via inscrição na secretária da Clínica, seguida de entrevista da entidade, na qual são avaliadas as demandas apresentadas e devidamente encaminhadas (UFPA, 2017).

No NPJ que compõe o Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), seu funcionamento viabiliza ao aluno de direito exercitar seus conhecimentos jurídicos, nas disciplinas Forense II e Forense III, por meio de atendimento à comunidade do município de Belém. Desde 2016, por meio de convênio com a Defensoria Pública do Estado do Pará, suas ações estão focadas no Direito de Família. O acesso ao atendimento ocorre por busca espontânea de pessoas da comunidade.

4.1 Percepções sobre responsabilidade social nas unidades pesquisadas

As informações obtidas estão categorizadas de acordo com a estrutura do instrumental:

4.1.1 Dimensão “Visão estratégica”

Verificou-se a visão dos servidores das unidades estudadas sobre os atributos de planejamento, objetivos socioambientais e ética institucional.

Nas três unidades, avalia-se que há uma adesão significativa dos servidores aos objetivos institucionais, no entanto, ainda é necessário ampliar as discussões sobre PDI nas unidades. Os relatos, ao mesmo tempo em que evidenciam o compromisso social e humano da UFPA com o desenvolvimento local, contrapõem-se à carência de subjetividade na elaboração de seu planejamento, e às dificuldades de operacionalizar suas metas.

Sobre o planejamento, verificou-se que os atores apresentam uma proximidade maior com os objetivos de suas unidades, do que com atributos

estratégicos da UFPA, a exemplo da Clínica de Psicologia, na qual todos os entrevistados possuem conhecimento sobre suas diretrizes. Sobre isto, na Clínica de Odontologia e no Núcleo de Prática Jurídica foram citadas dificuldades estruturais como um dos entraves à operacionalização do planejamento.

Os atores expressaram a percepção dos objetivos das unidades associados às atividades de extensão, por meio de atendimento à comunidade e de seus serviços específicos. A visão dos servidores sobre a adoção de aspectos sociais nas unidades mostra que estes são intrínsecos ao próprio funcionamento das unidades, pois 8 de 10 servidores na Clínica de Odontologia, 8 de 10 servidores no NPJ e todos os servidores entrevistados (9) na Clínica de Psicologia relataram que suas unidades adotam objetivos sociais.

Os objetivos ambientais também foram citados, no entanto, não com tanta ênfase como os objetivos sociais, possivelmente pelo foco as unidades serem o atendimento de demandas sociais. A responsabilidade ambiental foi associada a preocupação com biossegurança, com a qualidade de ambiente de trabalho, melhorias no ambiente da comunidade.

Sobre a ética na unidade, a maioria dos servidores entenderam que suas unidades adotam posturas éticas, e ressaltaram as relações entre colegas de trabalho e preocupação ética com a produção científica.

Com relação à percepção da ética na UFPA, as avaliações de uma instituição ética diminuem, embora estejam presentes na maioria dos depoimentos (em 16 dos 29 entrevistados); e emerge a categoria, em 04 depoimentos, que sintetiza a dificuldade de avaliar ética na UFPA como um todo, em virtude da sua extensão e complexidade. As dificuldades com relação à ética mencionadas foram: não cumprimento de atribuições pelos servidores, relações autoritárias e dificuldades na comunicação institucional.

4.1.2 Dimensão “Governança e gestão”

Levantaram-se as concepções dos atores das unidades sobre regras de conduta interna, participação, definições da gestão e transparência e envolvimento dos públicos atendidos.

A maioria dos atores relatou conhecer a existência de algum código de conduta da unidade. Somente 05 servidores afirmaram (02 na Clínica de Odontologia e 03 no NPJ) não conhecer. Os relatos também demonstram que esses regimentos foram discutidos de forma participativa.

De acordo com os relatos, 22 dos servidores (8 na clínica de Odontologia, 6 no NPJ e 8 na Clínica de Psicologia) manifestaram participar

das decisões. As formas de participação citadas foram por meio de reuniões, assembleias, sugestões e opiniões. Houve ainda 7 servidores que alegaram não participar dos processos decisórios (2 na Clínica de Odontologia, 4 no NPJ e 1 na Clínica de Psicologia). As reuniões são espaços de discussão mais citados entre os depoimentos, para resolução coletiva das questões das unidades.

Percebe-se que a participação é motivada tanto por incentivo da gestão, como pela decisão do servidor de colaborar com o desenvolvimento das unidades, especialmente na Clínica de Psicologia onde se percebeu que equipe de trabalho se comporta de forma integrada e coesa.

Os métodos de escolha dos gestores citados foram eleições do diretor da Faculdade e indicações com coordenadores das unidades, alterando somente na Clínica de Psicologia onde o coordenador também é eleito pela equipe. Na maior parte dos relatos houve concordância com os métodos de escolha dos gestores por acreditarem ser uma forma democrática e as indicações não ocorrerem de maneira imposta.

Sobre o item transparência, houve a verbalização de dificuldades em avaliar, em virtude de as unidades não terem contabilidade própria, mas sim ligada às faculdades e aos institutos aos quais estão vinculadas administrativamente. Ainda assim, todos os atores entrevistados na Clínica de Psicologia avaliaram que unidade adota transparência na sua gestão. Enquanto que no NPJ metade dos entrevistados indicaram práticas transparentes e na Clínica de Odontologia 6 dos 10 depoimentos mencionaram este atributo.

A participação do público atendido no planejamento e avaliação das ações aparece como um dos pontos mais sensíveis, pois somente 7 servidores concordaram que havia efetividade na participação dos atendidos, enquanto a maioria (18) não percebe essa participação (7 na Clínica de Odontologia, 7 no NPJ e 5 na Clínica de Psicologia), 2 mencionaram notarem pouca participação (NPJ).

A baixa participação do público foi justificada com maior incidência nos depoimentos por ausências de ações para envolver a comunidade, vulnerabilidades do público para participar, preocupações com questões de sigilo e pouca estrutura para fazer as melhorias que viessem a ser sugeridas.

4.1.3 Dimensão “Social”

Neste item foram questionados temas como bem-estar dos servidores, satisfação com o trabalho, direitos humanos, qualidade de vida e responsabilidade social.

Com exceção de dois depoimentos de servidores no NPJ, os demais informaram ter acesso, por meio da unidade ou na UFPA, a ações de promoção de bem-estar ou capacitação. Porém, alguns expressaram dificuldades de acessar condições adequadas de trabalho em virtude da desestruturação do espaço físico.

Um dado significativo obtido com pesquisa é a identificação dos servidores entrevistados com o trabalho, mencionada por 28 dos 29 entrevistados. E o nível de satisfação que se apresentou na mesma proporção.

Na visão dos entrevistados, as ações desenvolvidas por suas unidades contribuem significativamente para a efetivação dos direitos humanos (28, dos 29 entrevistados têm essa percepção). Segundo os depoimentos, isto ocorre por meio da oferta de serviços que constituem direitos (saúde bucal, saúde mental e orientação jurídica), pelo atendimento das necessidades das pessoas e orientações para que essas possam exercer sua cidadania.

Sobre os resultados das ações desenvolvidas na qualidade de vida dos públicos atendidas, 26 entrevistados visualizaram resultados efetivos, 01 não visualizou e 02 alegam não ter parâmetros para mensurar os efeitos das ações. Os resultados sobre a qualidade de vida dos atendidos mencionados relacionam-se à inclusão social dos atendidos, pois em suma indicam o acesso a direitos, o fortalecimento da autoestima e a habilitação para busca da formação profissional e inserção no mercado de trabalho.

Há o reconhecimento por parte dos servidores de que os serviços que realizam são socialmente responsáveis, tanto pelo atendimento das necessidades das pessoas como pela contribuição para a cidadania e pela qualidade dos serviços. Os servidores entrevistados, exceto um do NPJ, afirmaram que as ações desenvolvidas pela unidade são ações de responsabilidade social.

4.1.4 Dimensão “Ambiental”

Na dimensão ambiental, foi sugerida a discussão de temas como educação ambiental e avaliação sobre sustentabilidade.

Sobre estes aspectos, 16 entrevistados alegaram enxergar ações de educação ambiental (com maior prevalência na Clínica de Psicologia), 10 relataram não perceberem (deste 06 são servidores do NPJ), e 3 informaram que identificam necessidades de melhorias. Isto sugere que as unidades precisam fortalecer a educação ambiental internamente e divulgar mais efetivamente as ações de proteção ao meio ambiente existentes. Verificou-se que algumas ações nesse sentido, como a orientação de cuidados ambientais ou a separação de coleta seletiva, são desconhecidas por colegas da mesma unidade.

Os resultados sobre a sustentabilidade foram mais positivos na Clínica de Psicologia e, identificados mais entraves nas duas outras unidades. No entanto, percebe-se que as unidades estão se organizando para que isto ocorra em longo prazo, pois nos relatos foi mencionado que as unidades estão reelaborando seus planejamentos. Na Odontologia, onde há necessidade de maiores cuidados as ações preventivas são viabilizadas. Todas as unidades são pequenas e não movimentam grandes quantidades de recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta pesquisa possibilitou compreender que estes serviços possuem uma significativa relevância social, em especial com a constatação de que a população que mora nos arredores da UFPA vivencia um contexto de vulnerabilidade econômica e social. Além disto, a Clínica de Psicologia e a Clínica de Odontologia contemplam o atendimento ao aluno, colaborando com a assistência estudantil na UFPA.

A percepção sobre aspectos socioambientais nos objetivos das unidades confirma a hipótese de que os entrevistados reconhecem o envolvimento social de suas unidades e contribuição das mesmas para a efetivação dos objetivos institucionais.

O acesso às ações voltadas para bem-estar e capacitação confirma a hipótese de que os servidores conhecem ações de capacitação e promoção de saúde sugerida pela Política de Gestão de Pessoas da UFPA.

A satisfação dos servidores no trabalho pode estar relacionada a gostarem das áreas de trabalho escolhidas, afinidade com atividades de cunho social e educacional, na maioria das vezes, uma relação de vínculo anterior com a UFPA. Isto nega a hipótese de que os servidores poderiam vivenciar dificuldades de desenvolvimento técnico, problemas no relacionamento interpessoal e falta de identificação com o trabalho e objetivos institucionais. Observou-se que os servidores possuem formação e acessam ferramentas de aprimoramento profissional.

A contribuição para a qualidade de vida dos atendidos e a promoção dos direitos humanos foram aspectos de responsabilidade social mais atribuídos pelos atores internos às ações nas quais trabalham.

A percepção dos servidores mais frequentes sobre suas unidades é de que as ações por elas desenvolvidas são socialmente responsáveis, dado este que leva à negação da hipótese de que a imagem de responsabilidade social da instituição é frágil perante seus colaboradores.

No entanto, a avaliação dos servidores sobre a gestão ambiental e sustentabilidade evidencia que principalmente a sustentabilidade ambiental e econômica precisa ser fortalecida nestas unidades, sendo de grande importância adotar ações de sensibilização e de promoção de qualidade de vida no trabalho, prevista na A3P e no Plano de Logística Sustentável da UFPA.

As ações desenvolvidas pelas unidades pesquisadas compõem a política de responsabilidade social da UFPA, pois, ainda que as ações extensão sejam necessárias para que as faculdades dos cursos, estas atividades poderiam ser realizadas por organizações externas à UFPA por meio de parcerias. Isto demonstra a preocupação da UFPA com a comunidade do entorno, pois além das atividades realizadas pelos alunos e orientadas pelos professores, as unidades destinam técnicos educacionais para completar o atendimento.

Por fim, com base nos relatos subjetivos e nas discussões acerca das responsabilidades socioambientais, listam-se algumas sugestões de aprimoramento:

- 1) Para a UFPA:
 - a) Realização de oficinas para socialização do PDI da UFPA;
 - b) Melhorar a estrutura das comissões que tratam da ética da organização;
 - c) Ampliar os espaços de debate sobre a ética institucional;
 - d) Ampliar a integração entre as unidades da UFPA;
 - e) Estudar a viabilidade de reaproveitamento de água da chuva nos *campi*;
 - f) Criar grupos para discussão da sustentabilidade e aplicabilidade da A3P;
 - g) Ampliar a divulgação sobre a coleta seletiva;
- 2) Para as unidades estudadas:
 - a) Envolver os servidores nos Planos de Desenvolvimento das Unidades (PDU);
 - b) Ampliar as práticas de transparência e a divulgação das ações, socializando informações de interesse coletivo por meio de relatórios, meios eletrônicos e outros;
 - c) Estimular a comunidade atendida para fazer sugestões e participar dos processos avaliativos por meio de questionários breves, atendimentos individuais, e meios que preservem sua identidade e não exponham profissionais responsáveis;

- d) Manter a prática de discussão das problemáticas com a equipe, mas também fornecer retornos positivos dos objetivos alcançados por meio de elogios e reconhecimentos;
- e) Incluir nos relatórios a avaliação subjetiva das atividades;
- f) Buscar integração com outros serviços disponibilizados pela UFPA para encaminhamentos das demandas dos atendidos e parcerias;
- g) Fomentar campanhas sobre o uso responsável de recursos institucionais;
- h) Oferta de capacitações sobre o uso de equipamentos e novas tecnologias.

Este trabalho vem colaborar para ampliar a discussão acadêmica da responsabilidade social no setor público e no contexto das unidades pesquisadas, no entanto, está longe de esgotar as discussões no contexto da UFPA e visualiza questões que potencialmente poderiam orientar trabalhos futuros: a responsabilidade social na UFPA na perspectiva dos atendidos; como manter compromissos sociais nas terceirizações?; relação com *stakeholders* e responsabilidade social na UFPA; e a viabilidade de opções por fontes de energia mais sustentáveis na UFPA.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 26000: Norma Brasileira. Diretrizes em Responsabilidade Social**. Rio de Janeiro: ABNT, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A3P. Agenda Ambiental da Administração Pública**. 5. ed. Brasília, DF: MMA, 2009.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. I. Responsabilidade social universitária: contribuições para o fortalecimento do debate no Brasil. **Revista da Associação dos Mantenedores de Ensino Superior (ESTUDOS)**, Brasília, DF, v. 24, n. 38. p. 7-22, jun. 2006.

ENTREVISTA SERVIÇO 2. Entrevista sobre serviços oferecidos pela Clínica de Psicologia [jun. 2017]. Entrevistadora: Luiza Horta. Belém, 2017. 1 arquivo .mp3 (14 min).

ENTREVISTA SERVIÇO 2. Entrevista sobre serviços oferecidos pelo Núcleo de Práticas Jurídicas [fev. 2017]. Entrevistadora: Luiza Horta. Belém, 2017. 1 arquivo .mp3 (14 min).

ENTREVISTADO SERVIÇO 1. Entrevista sobre serviços oferecidos pela Clínica de Odontologia [fev. 2017]. Entrevistadora: Luiza Horta. Belém, 2017. 1 arquivo .mp3. (10 min)

FONTANELLA, Bruno José B. Amostragem em pesquisas qualitativas: propostas de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27. p. 389-394, fev. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>. Acesso em: 19 ago. 2019.

INSTITUTO ETHOS. **Código de Conduta do Instituto Ethos**. São Paulo: Instituto Ethos, 2016.

INSTITUTO ETHOS. **Indicadores Ethos para Negócios Responsáveis e Sustentáveis**. São Paulo, Ciclo 2015-2016. (Arte Texto Publicações e Márcia Melo, 2016).

INSTITUTO ETHOS. **O Instituto**. 2017. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/#.WKoWrjsrJPY>. Acesso em: 07 jan. 2017.

KARKOTLI, Gilson. **Responsabilidade social empresarial**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 40-71.

MELO NETO, Paulo de; FROES, Cesar. **Gestão da responsabilidade social corporativa: da filantropia de alto rendimento ao empreendedorismo social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. p. 1-30.

MELO NETO, Paulo de; FROES, Cesar. **O bem feito: Os desafios da responsabilidade social sustentável corporativa**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011.

RIBEIRO, Raimunda Maria C. **Responsabilidade social universitária e a formação cidadã**. 2013. 163f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVA, Fábio Carlos; AMIN, Mário M.; NUNES, Silvia. Sustentabilidade dos municípios e vulnerabilidade regional no estado de Pará: A ilha do Marajó e a Região Polarizada de Breves. In: SILVA, Fábio Carlos; AMIN, Mário M.; NUNES, Silvia (org.). **Sustentabilidade nos municípios da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 279-316. v. 4.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Clínica de Psicologia. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: http://www3.ufpa.br/ifch/index.php?option=com_content&view=Acessoarticle&id=14&Itemid=42. Acesso em: 20 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Clínica de Psicologia. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: https://www.portal.ufpa.br/interna_psicologia.php. Acesso em: 08 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Instituto de Ciências Jurídicas. Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal do Pará. Disponível em: <http://www.icj.ufpa.br/>. Acesso em: 08 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Belém: UFPA, 2011. Disponível em: <http://www.portal.ufpa.br/>. Acesso em: 04 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **UFPA em Números - Ano base 2015**. Belém: UFPA, 2016. Disponível em: <http://www.portal.ufpa.br/>. Acesso em: 06 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **UFPA em Números - Ano base 2016**. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: <http://www.portal.ufpa.br/>. Acesso em: 10 set. 2017.

VELOSO, Leticia Helena; ASHLEY, Jorge. Responsabilidade social empresarial: a fundamentação ética e na explicitação de princípios e valores. *In*: ASHLEY, Patrícia (org.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

WORLD COMMISSION ON ENVIROMENT AND DEVELOPMENT. 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development**. General Assembly United Nations. Dec. 1987. Disponível em: www.un.org. Acesso em: 01 nov. 2017.

GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Francilene Cadete Costa¹
Ponciana Freire Aguiar²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma abordagem sobre a temática “gestão das aquisições públicas” no contexto da Universidade Federal do Pará (UFPA), com o intuito de contribuir para a melhoria de sua eficiência, identificando os riscos inerentes à área e analisando as propostas de ação com potencial para promover uma reestruturação da governança e gestão de aquisições da instituição.

Uma pessoa que administra seu lar precisa adquirir bens e serviços constantemente. Para isso ela se planeja, reservando um capital para o investimento, realiza diversas pesquisas para conseguir o menor preço, com a melhor qualidade possível, negocia a entrega, analisa se o produto entregue está de acordo com o que foi pedido para concluir a compra. Da mesma forma, uma instituição pública busca a compra mais vantajosa, contudo, diferentemente de uma pessoa que administra seu lar, ou mesmo de uma empresa privada, na administração pública seguem-se regras rígidas para efetuarem-se as aquisições de itens fundamentais para o desenvolvimento de suas atividades.

A natureza da pesquisa em questão é aplicada, com uma abordagem majoritariamente qualitativa, definida por Silva e Menezes (2005, p. 20) como “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.”

Para compreender como a aplicação de controles internos influenciam na configuração da governança de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), a estratégia metodológica utilizada foi o estudo de caso, dada a natureza particular do tema, pois, consoante o entendimento de Gil (2002, p. 54), ela consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, permitindo uma maior e detalhada compreensão sobre estes, além de permitir ao pesquisador a utilização de técnicas variadas para a coleta de dados.

¹ Mestra em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA) e pregoeira na Universidade Federal do Pará. E-mail: francycadete@yahoo.com.br

² Doutora em Geologia e Geoquímica pela Universidade Federal do Pará (UFPA); mestra em Geologia (2005) pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bacharela em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP/NAEA/UFPA), disciplina: Geoprocessamento como instrumento para a Gestão pública. E-mail: poncianafreire@gmail.com

Entre as técnicas utilizadas para o alcance de nossos objetivos, estão: a) a pesquisa exploratória, pois, de acordo com as ideias de Gil (2002, p. 41), esta tem por base proporcionar uma maior familiaridade com o problema, utilizando levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas e análise de exemplos; b) pesquisa documental, que segundo Gil (2002, p. 45) difere da pesquisa bibliográfica por valer-se “de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”; e c) pesquisa ação, considerando que autora realizou a pesquisa em situação em que também atuou na prática, com desejo de melhorar sua compreensão (ENGEL, 2000).

De acordo com Batista e Maldonado (2008), a compra, aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento de suas atividades é um dos principais pilares de qualquer instituição, pois é onde são aplicados boa parte dos recursos, através da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos institucionais.

Segundo Vidal (2011), nos últimos anos, especialistas em administração pública têm visualizado uma quebra de confiança na ação de diversos governos e uma crise na governança pública. Diante da crise financeira vivenciada no Brasil (GARCIA, 2016), medidas de contenção de gastos são tomadas pelos governantes (BRASIL, 2016) e estas afetam diretamente a gestão das aquisições, que enfrentam o desafio de comprar melhor com menos recursos.

São amplos e variados os desafios a serem enfrentados pela gestão das aquisições públicas. Além de cuidados com questões orçamentárias e de planejamento, esta área trabalha com diversas legislações regulamentadoras das licitações, bem como sofre fiscalizações constante por parte de órgãos superiores como a Advocacia Geral da União (AGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

O atendimento legal das regras para os procedimentos de aquisições por parte dos entes públicos é fiscalizado por órgãos federais, como o TCU, responsável pela fiscalização das contas públicas. Em 2013, o Tribunal realizou um levantamento a respeito da governança das aquisições, a qual ele definiu como sendo um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas (BRASIL, 2015).

O levantamento demonstrou que somente 3,5% das instituições pesquisadas apresentam um estágio aprimorado de governança. Quanto menor a

capacidade de governança de uma organização pública, maior o risco de que não sejam bem aplicados os recursos públicos em benefício da sociedade (BRASIL, 2015).

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, a gestão é responsável por planejar, executar, controlar e determinar ações para o manejo dos recursos e poderes colocados à disposição das instituições, enquanto a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão (BRASIL, 2014, p. 32).

A pesquisa realizada pelo TCU (BRASIL, 2015) contou com a participação de 376 instituições, e algumas delas receberam relatórios individualizados, entre elas está a UFPA, que teve diversos pontos deficientes apontados no relatório específico.

Criada oficialmente em 1957 e atualmente considerada a maior universidade pública da Amazônia, a UFPA possui 12 *campi* distribuídos na capital, região metropolitana e interior do Estado. É composta por 14 institutos, 1 escola de aplicação, 2 hospitais universitários, 7 núcleos e 52 polos que compõem a complexa estrutura da instituição (UFPA, 2016).

O relatório específico resultou no Acórdão 1679/2015-TCU, que apontou os riscos relativos às licitações da UFPA e apresentou diversas recomendações e determinações para mitigar os riscos existentes.

A universidade apresentou ao Tribunal um Plano de Ação com respostas aos riscos identificados, no qual foi observado o planejamento de implantação de mecanismos de controle na gestão.

Assim, de posse da análise realizada pelo Tribunal e das ações propostas pela UFPA, formulou-se o seguinte questionamento: Em que medida as propostas de ação da UFPA, para mitigar as deficiências da área de aquisições, têm potencial para promover a reestruturação da gestão e governança das aquisições da instituição?

A pesquisa teve como objetivo geral analisar as propostas de ação da UFPA, para mitigar os riscos inerentes às aquisições, com o intuito de estudar o seu potencial e propor uma reestruturação da gestão e governança das aquisições da instituição.

Para atingir o objetivo geral, verificaram-se os riscos nas aquisições da UFPA, apontados no Acórdão 1679/2015-TCU, e as ações da instituição para seu atendimento.

O Brasil passa por um momento conturbado em seu cenário político e econômico, e com isso diversas medidas de austeridade são tomadas, tais como: aumento de impostos (HESSEL, 2016), aumento da idade para se aposentar (IGLESIAS, 2016), chegando a casos extremos, a exemplo da Proposta de

Emenda Constitucional 241/2016 que propõe o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

Os cortes orçamentários atingem diversas áreas, incluindo a educação. Em 2017, foram reduzidas as verbas para as universidades federais, entre elas a Universidade Federal do Pará, que teve um corte de R\$ 41 milhões em seu orçamento (MONTEIRO, 2016). Estas restrições orçamentárias fizeram com que os gestores da instituição buscassem reavaliar seus gastos e prioridades.

No entanto, não há como se referir a economicidade sem falar nos processos de aquisições. De acordo com a Enap (2002), a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos têm resultado, no âmbito do governo federal, em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações.

Nesse sentido, o TCU realizou um levantamento a respeito da governança e gestão das aquisições da UFPA e expôs deficiências nessa área que é crucial para a realização de contenção de gastos na instituição. Esta investigação deu origem ao Acórdão nº 1679/2015-TCU que identificou a necessidade de melhoria da gestão e aprimoramento da governança da UFPA (BRASIL, 2015).

Os pontos abordados no acórdão ressaltam a necessidade de um maior gerenciamento dos riscos causados pelas deficiências apontadas, pois seus impactos podem acarretar grandes prejuízos financeiros para a instituição, e isto provavelmente será refletido nos serviços prestados à sociedade. A Instituição, diante do supracitado acórdão vem trabalhando para executar um plano de ações, e atender às determinações e recomendações do TCU.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

A expressão *governance* é definida por Diniz (1996, p. 13) como sendo a capacidade governativa em sentido amplo, “envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”. Complementarmente Diniz a define como um conjunto os mecanismos e procedimentos utilizados para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, significando expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

É oportuno apresentar a percepção de Bhatta (2003) que corrobora para o entendimento do tema esclarecendo que a governança é a aquisição e distribuição de poder na sociedade, já a governança corporativa denota a maneira pela qual as corporações são governadas e administradas. No contexto do setor público, o autor define governança como a administração de agências

do setor público, embora os princípios de governança corporativa também sejam bastante aplicáveis no setor estatal mais amplo, onde agências de serviços não públicos estão agrupadas.

No âmbito da Administração Pública, Matias-Pereira (2010a) afirma que dentre as principais motivações que levaram a adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro, estão as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, refletindo na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Contudo, o autor relata que o Estado está buscando aperfeiçoar a sua organização estatal, para atuar de forma inteligente, sendo capaz de mediar e induzir adequadamente à estratégia de desenvolvimento sustentável e à integração econômica.

Matias-Pereira (2010a) destaca ainda as similitudes entre a organização privada e pública no que diz respeito aos princípios básicos que os norteiam, que são: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nessa perspectiva, o autor afirma que o enfoque da ciência política estaria orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Gonçalves (2006) vem contribuir para a conceituação do tema expressando que “governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes” e segundo o autor a palavra governança tem aplicação em vários campos e com diferentes sentidos, portanto, é preciso ter em mente o contexto para adequar os significados que ela pode ganhar.

Na seara pública relacionada ao planejamento estratégico, destacamos o conceito de governança apresentado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão jurídico brasileiro responsável por fiscalizar o poder executivo, que descreve a governança como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle (BRASIL, 2011). Assevera o Tribunal, que a governança pública tem o intuito de alinhar o interesse público com a preservação e otimização do desempenho organizacional, em suma, a boa governança institucional teria como principais propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos de incentivo e de monitoramento dos

tomadores de decisão envolvidos, a fim de assegurar que as ações da instituição estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Atuante na divulgação de boas práticas de governança, o TCU realiza avaliações em áreas relevantes do serviço público, tais como, Tecnologia da Informação (TI), pessoas e aquisições, nas quais, analisa os mecanismos de liderança, estratégia e controle posto em prática, a fim de, avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 5).

Os autores supracitados nos ajudam a compreender que o conceito de governança, é definido de diferentes formas, sendo utilizado inclusive na área das aquisições públicas, como veremos na sequência.

Em sua obra, Santana (2013) apresenta o conceito de governança pública aplicado no caso das compras e aquisições governamentais, contudo, impede esclarecer que em sua compreensão este direcionamento é algo reducionista e indesejável, pois não se pode renegar todos os seus pilares, contudo, tal atitude justifica-se para permitir uma compreensão teórica.

Ao aplicarmos os elementos da Governança Pública focando as aquisições ganha-se em resultados, pois, visualiza a relação existente entre as ações perpetradas e aquelas que são as próprias finalidades governamentais, tais como serviços e utilidades públicas a serem disponibilizadas aos cidadãos (SANTANA, 2013, p. 28). De acordo com Santana, se deve rejeitar a ideia segundo a qual as compras sejam apenas “procedimentos formais”, elas são também, “fatos econômicos” ou “possibilitadores e ferramentais de políticas públicas, catalizadoras de ações que podem, antes de tudo, gerar – por exemplo – renda e melhor distribuição de riquezas” (SANTANA, 2013, p. 30).

Oliveira e Pisa (2015, p. 1265) nos esclarecem que muitas organizações internacionais têm desenvolvido indicadores e publicado estudos sobre a mensuração da governança, no entanto, existem limitações quanto a sua empregabilidade em distintas realidades. Segundo o autor, a utilização de indicadores que tenham como substrato os princípios da governança pública representa uma inovação, representando um mecanismo eficaz de conhecimento do grau de governança praticada pelos entes federativos, permitindo-se, inclusive, o acompanhamento de sua evolução.

Nesse sentido, o TCU realizou um conjunto de auditorias para avaliar as práticas de governança e gestão de aquisições públicas e sua adequação às boas práticas e as legislações aplicáveis (BRASIL, 2013). O tribunal entende a governança das aquisições como “conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle” que objetivam “a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam

alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas” (BRASIL, 2013, p. 3). Definindo mais precisamente, ‘governança das aquisições’ é:

o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (BRASIL, 2013, p. 4).

O levantamento foi efetuado em 376 instituições públicas federais, delimitado à duas macrodimensões a serem investigadas: a governança das aquisições e o controle da gestão das aquisições.

A governança das aquisições possui três mecanismos, estratégia, liderança e controle. A Liderança diz respeito às práticas da natureza humana ou comportamental; a Estratégia envolve o relacionamento com as partes interessadas, definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas e alinhamento entre as unidades e organizações envolvidas na execução; Controle abrange a transparência, prestação de contas e execução (BRASIL, 2014).

Na macrodimensão controles da gestão foram investigados os seguintes componentes: (i) Planos relativo ao planejamento institucional; (ii) Pessoas, correspondente a quantidade e qualidade dos ocupantes das funções; (iii) Em Processos, se verificou o estabelecimento e adoção de padrões procedimentais; (iv) informações e procedimentos, destacou o *accountability* e a transparência; (v) resultados, foram verificadas as despesas mais relevantes do orçamento dos órgãos investigados.

Vale clarificar a distinção que o TCU aplica aos termos, onde governança refere-se à definição do que deve ser executado, enquanto a gestão diz respeito à forma como se executa. É importante frisar que apesar de complementares e interdependentes os termos não são sinônimos. Embora a função da governança seja estabelecer diretrizes para a gestão de riscos, a implementação destas diretrizes é função da gestão (BRASIL, 2013, p. 5). Em suma, a governança estabelece diretrizes, e, é responsável por fiscalizar o seu cumprimento, ou seja, é responsável por controlar a gestão.

A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG) do TCU criou um índice de Governança das Aquisições (iGovAquisições), sem a pretensão de ser uma medida precisa, mas sim, uma referência e um instrumento de avaliação da sua capacidade nessa área. Neste diapasão, verificou-se que apenas 3,5% das instituições analisadas estão em estágio de capacidade aprimorada, correspondente a um percentual acima de 70%. O

iGovAquisições (BRASIL, 2013), que mostra que 57,2% das instituições avaliadas está no estágio inicial da governança na área.

A análise relativa ao controle da gestão apontou deficiência nos componentes planos, pessoas, processos, resultados e informação e conhecimento. Uma vez que, a governança não exerce sua função de controle da gestão de maneira eficiente, fica evidente a existência de falhas e inconsistência na própria execução das aquisições por parte da gestão.

3 GESTÃO PÚBLICA DAS AQUISIÇÕES

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor; sua utilização mais articulada ao seu potencial econômico pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento; este uso estratégico das compras têm ganhado destaque no cenário nacional nos últimos anos (SQUEFF, 2014).

Nesse mesmo sentido, Baily *et al.* (2010) afirmam que a função de compras não é mais vista como uma atividade rotineira, de administração de pedidos, ela é tida por organizações bem-sucedidas como uma atividade de importância estratégica considerável, em que o comprador busca o desenvolvimento de um bom fornecedor, no estabelecimento de relacionamentos em que todas as partes saem ganhando.

O tema aquisições apresenta diferenciadas abordagens que, dependendo do objetivo, recebe uma denominação específica: gestão de suprimentos e logística, gestão de compras, e gestão das aquisições entre outras correlacionadas. No entanto, todas contribuem para o entendimento do tema.

A gestão de suprimentos e logística engloba o gerenciamento dos materiais, incluindo o planejamento da compra até a estocagem e movimentação. É o processo de planejar, implementar e controlar, eficientemente, a aquisição, a estocagem, a movimentação dos materiais e as informações relativas a estas atividades (EGOV, 2016).

A gestão de compras é uma das etapas da gestão de suprimentos, que vai do pedido da compra até a entrega do produto. De acordo com Avozani e Santos (2010), esta etapa abrange desde a escolha do fornecedor até a entrada dos suprimentos na organização; assim, o pedido deve atender às necessidades e exigências dos clientes, no que se refere a qualidade, quantidade, prazos, custos, entre outros requisitos.

A autora Di Pietro (2007) alega que no âmbito das compras governamentais a definição do termo adquire características que lhe são

próprias, concernentes ao fato de que as aquisições e contratações devem seguir procedimentos licitatórios.

Já a gestão de aquisições é um conceito emergente que define as compras mais aplicadas ao setor público, alinhada às regras específicas estabelecidas em lei. Objetivando falar de contratações públicas, aquisição é definida pelo TCU (BRASIL, 2013, p. 2) como sendo a compra de bens, contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto, com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.

4 AÇÕES DA UFPA PARA ATENDIMENTO DO ACÓRDÃO 1679/2015-TCU

Esta pesquisa parte da perspectiva de que existem deficiências na governança e gestão das aquisições da UFPA; essa afirmativa está baseada no Acórdão 1679/2015-TCU (BRASIL, 2015) que apresentou como objetivo a avaliação das práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA).

A análise do tribunal encontrou deficiências nas seguintes análises: (i) a governança das aquisições, avaliando seus mecanismos de liderança, estratégia e controle; (ii) controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas; (iii) em controles internos e conformidade das contratações foram avaliados os processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas (BRASIL, 2015).

Por meio do portal de notícias e pesquisa *in loco*, foram identificadas as ações mais representativas da instituição na busca por melhorias na área de aquisições da Universidade.

Da análise das matérias publicadas do Portal da UFPA, que sinalizam ações que estão relacionadas direta ou indiretamente ao Acórdão 1679/2017-TCU no período de julho de 2015 a julho de 2017, concluiu-se que, apesar de o relatório ter sua existência conhecida a partir de 2015, apenas em 2017 percebe-se uma divulgação mais concreta, por parte da Administração da instituição, das ações voltadas ao seu atendimento. Demonstrando, assim, a intenção crescente da instituição em atender a um dos pontos criticados no acórdão, a transparência de suas ações.

Em 5 de junho de 2017, foi apresentado ao TCU e à CGU o Plano de Ações³ referente ao Acórdão nº 1679/2015 (PALMEIRA, 2017). Neste

³ Não foi identificada a disponibilização do plano apresentado aos representantes do TCU, sendo este obtido *in loco* na administração da instituição.

documento, são apresentadas as respostas da instituição aos riscos indicados pelo Tribunal.

As ações indicadas no Plano de Ações sinalizam a pretensão da instituição em adotar mecanismos relativos à liderança, especificamente o mapeamento das competências, o planejamento de sua força de trabalho, a disseminação e monitoramento eficiente do código de ética e o estabelecimento de objetivos, indicadores, metas e controles para a área de aquisições.

O plano prevê, no componente estratégia, o estabelecimento de normativos e regras e a criação de um uma comissão especial para o assessoramento e elaboração da política de riscos da universidade.

No componente controle, observamos que as ações planejadas estão voltadas para o gerenciamento dos riscos através do estabelecimento de diretrizes e capacitação dos gestores; promoção da transparência, evidenciando canais de denúncia e publicação da situação de sua prestação de contas aos órgãos fiscalizadores; e para o acompanhamento do atendimento das determinações da Auditoria Interna (AUDIN), incluindo também entre suas atribuições a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

Com relação ao componente Planejamento, as ações indicadas foram no sentido de proceder com o plano adequado para a área, estabelecendo um planejamento anual e a conclusão do Plano de Logística Sustentável (PLS).

O foco no componente Pessoas foi o estabelecimento de um modelo de competência para os ocupantes das funções-chave das aquisições e a promoção anual de capacitação voltada para a governança e gestão das aquisições.

Percebe-se que o componente Processos estabelece ações para atender à necessidade de se estabelecer processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada aquisição; seleção de fornecedor; e gestão dos contratos. Salienta, ainda, a conveniência de se estabelecer ou mesmo adotar padrões para as especificações do objeto; minutas de edital, para o julgamento das licitações; para elaboração de estimativa de preço; e para a publicação de informações na internet.

No componente conformidade das contratações, o TCU analisou três licitações da UFPA de serviços terceirizados de limpeza, motorista e vigilância. Os apontamentos foram variados e alguns bem específicos de cada objeto.

As deficiências apontadas indicam, em sua maioria, a carência do estabelecimento de processo formal de trabalho a ser seguido e a definição ou adoção de padrões. Confirmamos dessa maneira a necessidade das medidas estabelecidas no componente Processos, e da implementação de controles internos para mitigar os riscos causados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade urgente das instituições utilizarem seus recursos com mais eficiência volta os olhos da Administração pública à área de Aquisições. Caracterizada como uma área estratégica, muitas vezes é negligenciada quanto aos riscos eminentes à sua atividade.

Órgãos fiscalizadores como o TCU, cientes da necessidade de um controle maior da área, realizou um levantamento em órgãos federais, emitindo ao final recomendações e determinações específicas à UFPA, que resultou no Acórdão 1679/2015-TCU.

Os apontamentos do acórdão inspiraram este trabalho, que teve como objetivo principal a realização de uma análise das propostas de ação da UFPA e o seu potencial para promover uma reestruturação da governança e da gestão das aquisições da instituição.

Para alcançar esse objetivo foi realizada a identificação do sistema de aquisições da universidade, a verificação dos riscos apontados no referido acórdão e o mapeamento das ações da instituição em resposta aos riscos.

As medidas identificadas apresentaram potencial para alterar o cenário da governança através do controle mais eficiente de sua gestão. No componente Liderança, teve foco em uma maior normatização da área. O componente Estratégia assinala o estabelecimento de uma maior conexão entre as unidades da Pró-Reitoria de Administração. Esta mesma necessidade foi apontada nos componentes Planejamento e Pessoas com relação à integração da entre Pró-Reitoria de Planejamento e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas na tomada de decisões para a área. No componente Controle, é destacada a necessidade de a AUDIN se abster de exercer atividade de cogestão. A basilar interação da Procuradoria Jurídica é ilustrada no componente Processos. No componente conformidade das contratações, evidenciou-se a necessidade de implantação de uma Unidade de Controle Interno, que alteraria a gestão do processo de aquisições e consequentemente a configuração da governança.

Apesar do potencial apresentado para reconfigurar a governança da UFPA, a execução de suas ações propostas apresenta falhas, evidenciando que ainda há muito a ser trabalhado para o aumento de sua eficiência.

A demora na implantação de algumas medidas parece estar vinculada à mudança no mais alto cargo da instituição ocorrida em 2016, que acabou gerando mudanças nos cargos subsequentes. Contudo, percebe-se o aumento da divulgação de notícias e de medidas em fase de conclusão. O documento estabelecendo competências das funções-chave apresenta um prazo de conclusão inferior à realização do mapeamento das competências, que é crucial para a elaboração deste. A vinculação do Plano Anual de Aquisições ao Plano

de Gestão de Aquisições da UFPA fornece ao documento um caráter permanente, quando ele deve ser aberto às alterações impostas pelos riscos inerentes às licitações que não conseguiram ser mitigados. E no quesito transparência, não foi identificada uma divulgação do plano apresentado ao TCU nem informativos periódicos a respeito de sua execução.

É possível notar um esforço por parte da gestão da UFPA em reestruturar sua área de aquisições, contudo os agentes envolvidos trabalham com uma temática ainda em construção, o conceito de governança aplicado às aquisições e às temáticas que o envolvem, como o gerenciamento de riscos, o que exige um preparo adequado destes agentes para muni-los de ferramentas capazes de permitir um bom planejamento e execução de suas ações.

Diante de um tema complexo e emergente é primordial o desenvolvimento de novas pesquisas que o tratem sob diferentes aspectos. Durante o curso da pesquisa, identificou-se que as licitações destacadas pelo TCU estavam novamente em processo licitatório e que uma unidade de controle interno ainda não havia sido constituída; propõe-se como tema para trabalhos futuros: análise do atendimento das recomendações do Acórdão 1679/2015 para os processos de terceirização de serviço de limpeza, motorista e vigilância, realizados após a investigação do Tribunal; e análise da implantação da Unidade de Controle Interno da UFPA.

Assim, este trabalho tem a pretensão de colaborar com a expansão conceitual do tema “gestão e governança das aquisições”, uma vez que o aborda em um contexto singular da maior universidade da região Norte do Brasil. Contribui para o resgate e registro de informações, mantendo, desta maneira, a memória do que fora planejado e os resultados esperados. Favorece a disseminação e a discussão do tema incentivando a adoção de esforços para tornar realidade as ações propostas, a fim de aperfeiçoar o gerenciamento dos riscos enfrentados, o que poderá ser concretizado através do esforço de todos os envolvidos, capacitação adequada e transparência de suas ações, resultando em uma gestão eficiente e uma governança aprimorada.

REFERÊNCIAS

AVOZANI, Camila; SANTOS, Aline Regina. **Logística empresarial: conceitos e definições**. 2010. Disponível em: <http://www.logisticadescomplicada.com/logistica-empresarial-conceitos-e-definicoes/>. Acesso em: 30 dez. 2016.

BAILY, Peter *et al.* **Compras: princípios e administração**. Tradução: Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000. 2010.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, jul./ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n4/a03v42n4.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM Themes in Public Sector Governance**. Wellington: State Services Commission set. 2003. (Working Paper, n. 17). Disponível em: https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão debate PEC que limita gastos públicos por 20 anos. **Agência Senado**, Brasília, 7 de out. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/07/comissao-debate-pec-que-limita-gastos-publicos-por-20-anos>. Acesso em: 19 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1679/2015 – Plenário**. TC 022.392/2014-9. Fiscalização de orientação centralizada (FOC). Governança e gestão das aquisições, UFPA, deficiências de governança e gestão, deficiências ou ausência de mecanismos, instrumentos e práticas relacionadas ao tema, recomendações, determinações e ciência. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 8 setembro de 2015. Disponível em: http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/022.392.2014%20Gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20UFPA.pdf. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015**, Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/tcu2021/planos-estrategicos.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2014. 2ª versão. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso em: 24 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento. Governança e gestão das aquisições na administração pública federal. Análise sistêmica das oportunidades de melhoria. Recomendações aos órgãos governantes superiores**. TC 025.068/2013-0 - Plenário. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-governanca-e-gestao-de-aquisicoes-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 19 out. 2017.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 2, maio/ago. 1996. Disponível em:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>. Acesso em: 11 fev. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ENGEL, Guido Irineu. Pesquisa-ação. **Revista Educar**, Curitiba, n. 16, p. 181-191, 2000.

ESCOLA DE GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Gestão de Suprimentos e Logística**. Brasília: EGOV, 2016. Disponível em: <http://egov.df.gov.br/publicacoes/273-gestao-de-suprimentos-e-logistica.html>. Acesso em: 8 nov. 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na administração pública federal: UFSM, GHC e 4º RCC**. Brasília, DF: ENAP, 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/659?show=full>. Acesso em 3 nov. 2016.

GARCIA, Giselle. Entenda a crise econômica. **Agência Brasil**, Londres, 15 de maio 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/entenda-crise-economica>. Acesso em: 19 out. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. *In*: ENCONTRO DO CONSELHO NACIONAL EM PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), Manaus, 2006. **Anais [...]** Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

HESSEL, Rosana. Governo Temer aumentará impostos, mesmo que temporariamente, diz Meirelles. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 maio 2016. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/05/13/internas_economia,531805/governo-temer-aumentara-impostos-mesmo-que-temporariamente-diz-meire.shtml. Acesso em: 3 nov. 2016.

IGLESIAS, Simone. Governo Temer quer permitir aposentadoria só a partir dos 70 anos. **O Globo**, 27 de junho de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/governo-temer-quer-permitir-aposentadoria-so-partir-dos-70-anos-19588614>. Acesso em: 3 nov. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público. **Revista Administração Pública e Gestão Social-APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a. Disponível em:

http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.V7x3kVsrL4Y_
Acesso em: 07 set. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MONTEIRO, Glauce. UFPA requer R\$ 178 milhões em orçamento para 2017. **Portal UFPA**, Belém, 7 dez. 2016. Disponível em: <https://ww2.ufpa.br/imprensa/noticia.php?cod=12372>. Acesso em: 6 jul. 2017.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jakui. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2017.

PALMEIRA, Alice. **UFPA e TCU discutem medidas de governança e gestão das aquisições**. Publicado em: 05 jun. 2017. Disponível em: <http://www.prefeitura.ufpa.br/index.php/ultimasnoticias/141-ufpa-e-tcu-discutem-medidas-de-governanca-e-gestao-das-aquisicoes>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SANTANA, Jair. **Governança pública, inovação e desenvolvimento**. 2013. Disponível em: http://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/07/Governanca_Publica_Inovacao_Developolvimento_Diagrama.pdf. Acesso em: 09 jun. 2016.

SILVA, Edna Lúcia da Silva; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf. Acesso em: 07 fev. 2017.

SOUZA, Kleber; BRASIL, Franklin. **Como gerenciar riscos na Administração Pública**: Estudo Prático em Licitações. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Belém: UFPA, 2016. Disponível em: <http://pdi.ufpa.br/index.php/o-pdi-2011-2015>. Acesso em: 27 jun. 2017.

VIDAL, Josep Pont. **Continuidade e mudança na gestão pública no estado do Pará**. São Paulo: Paco Editorial, 2011.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: UMA INVESTIGAÇÃO NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA)¹

Merabe Carvalho Ferreira da Gama²

Carlos André Corrêa de Mattos³

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o acesso à informação, previsto desde a Constituição de 1988, foi regulamentado com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, comumente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O princípio geral desta Lei estabelece que o acesso à informação pública seja a regra; o sigilo, a exceção, o que contribui para uma maior transparência pública.

No entanto, apesar de a Lei nº 12.527/2011 representar um avanço em termos de acesso à informação no Brasil, ela traz desafios à sua implementação. Nessa direção, diversas ações, mesmo anteriores à promulgação da lei, foram desenvolvidas, especialmente pela Controladoria Geral da União (CGU), atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que realizou uma pesquisa, coordenada por Da Matta (2011), com o objetivo de investigar as condições das instituições públicas para atender a legislação e como a cultura organizacional dessas instituições poderia influenciar na disponibilização de informações.

O estudo concluiu que havia limitações de infraestrutura e que a cultura do serviço público brasileiro mostrava resistência às mudanças trazidas pela Lei de Acesso à Informação. Assim, Da Matta (2011) alertou para os aspectos que precisavam de maior atenção para adequar a cultura organizacional ao novo cenário, combatendo, especialmente, atitudes que ele classificou como a cultura do segredo, na qual servidores públicos agem como proprietários da informação, podendo disponibilizá-la ou não conforme seu julgamento e critério pessoal.

¹ Versão preliminar apresentada no XIX Seminário em Administração, da Universidade de São Paulo.

² Mestra em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA) e bibliotecária na Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). E-mail: merabecarvalho@yahoo.com.br

³ Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia e mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté. Coursou MBA em Gestão Empresarial e Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Administração com habilitação em Administração Financeira, pela Universidade da Amazônia. Atualmente é professor e pesquisador da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Pará (UFPA), concentrando-se em temas da Administração Pública. E-mail: cacmattos@gmail.com

Nesse contexto, para compreender a inserção das universidades federais de ensino superior no processo de acesso à informação, foi feita uma pesquisa na Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, orientada para responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os fatores que exercem influência na operacionalização da Lei de Acesso à Informação? Considerando essa preocupação, o objetivo geral do estudo foi analisar, sob a perspectiva dos servidores públicos, responsáveis por fornecer o acesso à informação, os principais aspectos da cultura organizacional, que podem contribuir ou prejudicar o atendimento das exigências impostas pela Lei nº 12.527/2011, uma vez que ela representa uma pressão para mudança e adaptação nas organizações públicas (CARAPETO; FONSECA, 2014), e a cultura do serviço público, em uma perspectiva geral, caracteriza-se como resistente à mudança, como destaca Bergue (2011), constituída pelo hábito do segredo como complementa Da Matta (2011).

2 ACESSO À INFORMAÇÃO, CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

O acesso à informação é fundamental para a transparência pública, além de ser um dos elementos essenciais para a cidadania, a democracia, o controle social e o combate à corrupção (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011; ANDRADE; CARDOSO, 2014; FROTA, 2014; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Os dispositivos legais que tratam do acesso à informação no Brasil são relativamente recentes. Historicamente, a sociedade brasileira é marcada por uma negação de acesso às informações públicas. Ainda no século passado, com a ditadura militar, observou-se predomínio da cultura de sigilo quando se tratava de ações governamentais (FEREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012; MATHIAS; ANDRADE, 2012).

O direito de acesso à informação no Brasil fundamenta-se em duas dimensões diferentes, porém complementares: a primeira constitui-se no âmbito legal, uma vez que, regulado pela LAI, estabelece novas formas de acesso à informação, garantindo seu acesso público, amplo e irrestrito, sendo as exceções previstas em alguns casos e somente se declaradas previamente pelas autoridades constituídas; a segunda se estrutura na administração pública como responsável por fornecê-la. Esses aspectos contribuem para que ela possa ser estudada sob diferentes prismas. Nesse contexto, um aspecto que se destaca para a operacionalização da LAI é o comportamento do servidor público como agente na promoção do acesso à informação, comportamento este fortemente influenciado pela cultura organizacional.

Assim, a regulamentação do acesso enseja a necessidade de compreender as mudanças públicas com base na sua cultura organizacional e na receptividade à mudança (DA MATTA, 2011). Nesse aspecto, cumpre destacar que a administração pública brasileira tem vivenciado profundas transformações ao longo do tempo.

Na visão de Carapeto e Fonseca (2014) e Bergue (2011), as medidas de reforma, alterações na força de trabalho, inovações tecnológicas, alterações no modelo de gestão e a publicação ou reformulação de legislações são fontes que pressionam a mudança em organizações públicas. Nesse sentido, as organizações públicas brasileiras passam atualmente por uma necessidade de mudança por força da Lei nº 12.527/2011, que trouxe uma série de exigências aos órgãos públicos. A mudança organizacional é comum em qualquer organização, uma vez que, fortemente influenciadas pelo ambiente, recebem pressões internas e externas, que as impelem a novas formas de atuação e organização.

A literatura sobre mudança divide os autores em pelo menos quatro linhas de pensamento: 1) autores que conceituam o termo apenas como sinônimo de alteração e/ou transformação em quaisquer dos elementos que constituem as organizações (WOOD JR., 2000; DIAS, 2012b; CARAPETO; FONSECA, 2014); 2) pesquisadores que compreendem a mudança também como uma alteração, relacionando-a com melhoria e eficiência (FISCHER; LIMA, 2005; ROBBINS, 2005; JONES, 2012); 3) a mudança como um caráter social (DIAS, 2012a); 4) pesquisadores que definem a mudança como uma transformação desencadeada pelas influências do ambiente (NADLER; SHAW; WALTON, 1994; BRESSAN, 2001; NEIVA, 2004). Nesse prisma, a mudança que fundamenta a pesquisa se constitui na exigência legal, Lei nº 12.527/2011, fortemente influenciada pela cultura organizacional, uma vez que estes dois construtos, mudança e cultura, são interdependentes (BERGUE, 2011).

Para Schein (2009, p. 16), a cultura organizacional é:

[...] um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas.

Pires e Macedo (2006) destacam que a cultura das organizações públicas tem colaborado para elas se posicionarem como burocracias públicas tradicionais, de características centralizadoras, com estruturas organizacionais muito rígidas, nas quais o atendimento das necessidades dos cidadãos, a eficiência e a eficácia

não têm sido alcançados, uma vez que essas organizações se voltam para elas mesmas, privilegiando os processos em detrimento dos resultados.

A cultura organizacional presente nas organizações públicas brasileiras é considerada forte (CARBONE, 2000). Robbins (2005) entende que, nas culturas fortes, os membros são mais comprometidos com os valores da organização e por isso tendem a acatar e compartilhar mais os pressupostos organizacionais. Nessa perspectiva, Freitas (2011) acredita que quanto mais força tiver uma cultura organizacional, mais difícil será a implementação de processos de mudanças. Destarte, é importante compreender os fatores que influenciam na operacionalização da Lei de Acesso à Informação que poderão influenciar a operacionalização da LAI.

3 METODOLOGIA

Este estudo é classificado como uma pesquisa quantitativa, de alcance exploratório e descritivo e desenho não experimental do tipo transversal. A operacionalização da pesquisa utilizou dados secundários, com origem nas informações institucionais, e primários, obtidos em pesquisa de campo. A operacionalização do método, materializada pelos procedimentos de pesquisa, foi iniciada com o levantamento do número de servidores em atuação na universidade, etapa que resultou em 583 servidores. Ao final da pesquisa de campo, foram obtidos 178 questionários válidos em amostra probabilística aleatória simples com 90% de margem de segurança e erro máximo de 5,14%.

O instrumento de coleta de dados foi o questionário, construído com base em estudo de Da Matta (2011), que se concentrou em compreender a percepção dos servidores em relação ao acesso à informação, tendo como referência suas crenças e valores. O tratamento de dados utilizou técnicas estatísticas, conferindo-lhes uma dimensão quantitativa. As técnicas selecionadas foram descritivas e multivariadas, em especial a análise fatorial exploratória (AFE) e a análise de agrupamentos (AA). Esses procedimentos foram feitos conforme recomendam Pestana e Gageiro (2008), Hair Jr. *et al.* (2009), Fávero *et al.* (2009) e Corrar, Paulo e Dias Filho (2009). A opção por essas formas de tratamento de dados ocorreu pela sua capacidade de lidar com todos os dados conjuntamente e assim revelar aspectos não identificáveis com outras abordagens.

A análise fatorial foi utilizada para explicar relações entre variáveis, por meio da síntese dos fatores ou dimensões latentes. Essa técnica permite ao pesquisador identificar características da amostra que dificilmente seriam observadas se os dados fossem tratados com outra técnica. Na forma como foi utilizada, não ocorreu a prévia determinação do número de fatores a serem

extraídos, assim a técnica se classifica como exploratória e permite sumarizar um amplo conjunto de variáveis a um reduzido grupo de fatores (PESTANA; GAGEIRO, 2008; FÁVERO *et al.*, 2009). Após a identificação dos fatores, foi mensurada a consistência interna pelo coeficiente Alpha de Cronbach, que apresentou resultados entre 0,749 e 0,884 para os fatores e 0,726 para o conjunto de dados; estes índices expressam consistência interna bem satisfatória.

A análise de agrupamentos (AA) foi a técnica escolhida para reunir os entrevistados em grupos e, com isso, revelar servidores com compreensão semelhante quanto à disponibilização e ao uso da informação pública. Essa técnica multivariada foi escolhida por sua capacidade de reunir objetos, elementos ou observações, segundo suas múltiplas características, por meio de medidas de similaridade e, assim, possibilitar a criação de uma taxonomia entre os entrevistados. Nessa perspectiva, a análise de agrupamentos é uma técnica fundamental para formar grupos que sejam homogêneos internamente e heterogêneos externamente. Isso posto, os grupos que resultam da aplicação da técnica devem apresentar elevada semelhança entre seus integrantes e a maior dissimilhança possível entre os grupos formados (HAIR Jr. *et al.*, 2009; FAVERO *et al.*, 2009; LINDEN, 2009). Após a formação dos agrupamentos, eles foram submetidos ao *Teste T* para verificar se os grupos eram realmente diferentes entre si e quais fatores exerciam maior influência na formação dos grupos. O teste apresentou resultados satisfatórios, evidenciando diferenças significativas entre os grupos formados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O perfil dos entrevistados reuniu aspectos típicos da amostra e iniciou a investigação pela unidade administrativa a que pertenciam. Em seguida, foram investigados a presença de função comissionada ou cargo de direção, o tempo de serviço no cargo, a faixa etária, o gênero, a escolaridade, bem como a forma de admissão no serviço público. Em síntese, observou-se que os entrevistados eram na maioria do sexo masculino (55,61%), com idade acima de 50 anos (52,80%) e escolaridade superior ou pós-graduação (74,20%). Quanto às características profissionais, identificou-se que a maior parte dos entrevistados ingressou na universidade por concurso público (81,50%) e que, no geral, têm mais de onze anos de tempo de serviço (51,20%). Esses profissionais trabalham em diversas unidades administrativas e a maioria não exerce funções gratificadas nem cargos de direção (70,80%).

4.1 Fatores encontrados como influência ao acesso à informação

A análise fatorial foi iniciada pela verificação da adequação da amostra à técnica. O número de observações e a determinante da matriz de dados, com

valor maior que zero, recomendavam o prosseguimento dos testes de ajustamento. Os testes mais conclusivos, KMO (0,853) e de esfericidade de Bartlett ($\chi^2 = 1.715,65$, sig. < 0,01), confirmaram a utilização da técnica satisfatoriamente, conforme Hair *et al.* (2009). Esses resultados possibilitaram o prosseguimento do tratamento de dados e a utilização da análise fatorial exploratória (AFE) para sumarizar as variáveis e identificar as dimensões latentes.

Dessa forma, a extração dos fatores ocorreu pelo critério do Autovalor, extraído pela técnica de Componentes Principais e rotação ortogonal pelo método Varimax. Esse conjunto de procedimentos possibilitou reduzir 17 variáveis a quatro fatores denominados “Legitimidade da administração pública” (Fator 1); “Utilização indevida da informação pública” (Fator 2); “Domínio social da informação” (Fator 3); e “Poder e controle do servidor público” (Fator 4). Todas as variáveis apresentaram comunalidade acima de 0,500, revelando que pelo menos 50% da variância das variáveis foi explicada pelos fatores.

A consistência interna dos fatores foi avaliada pelo coeficiente Alpha de Cronbach. Mensurar a consistência interna é uma etapa necessária para avaliar tanto os fatores quanto o questionário, e saber se eles são fidedignos e mostram capacidade de medir o que se propõem fazer. Hair Jr. *et al.* (2009) destacam que alfas superiores a 0,600 em uma escala de 0,000 a 1,000 são considerados satisfatórios para estudos exploratórios. Neste estudo, os valores de alfa foram respectivamente 0,884, 0,867, 0,849 e 0,749 para os Fatores 1, 2, 3 e 4 isoladamente e 0,726 para os fatores em conjunto (Tabela 1). Esses resultados evidenciam consistência interna bem satisfatória.

Tabela 1 – Denominação dos fatores, autovalores, variância explicada e Alpha de Cronbach

<i>Fator</i>	<i>Denominação do fator</i>	<i>Qtd. de variáveis</i>	<i>Autov alor</i>	<i>Variância Explicada</i>	<i>Alpha de Cronbach</i>
Fator 1	Legitimidade da administração pública.	6	3,85	22,64	0,884
Fator 2	Utilização indevida da informação pública.	6	3,45	20,29	0,867
Fator 3	Domínio social da informação.	3	2,45	14,50	0,849
Fator 4	Poder e controle do servidor público.	2	2,09	12,30	0,749
Total		17	11,84	69,73	0,726

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

O primeiro fator, denominado “Legitimidade da Administração Pública” (Tabela 2), explicou 22,64% da variância e captou aspectos como: o respeito aos direitos humanos, melhoria da imagem da administração pública, bem como a conscientização do servidor público de seu papel na organização e, por conseguinte, sua valorização e satisfação com o trabalho. Este fator evidenciou a confiança do cidadão nos órgãos públicos e a facilitação no combate à corrupção como consequência da transparência na gestão. Assim, colocou em perspectiva a necessidade de conscientização do servidor público quanto à sua responsabilidade no processo de disponibilização da informação. Desse modo, a contribuição para a legitimidade é um aspecto favorecido pela Lei nº 12.527/2011.

Tabela 2 – Fator Legitimidade da Administração Pública

	<i>Variável</i>	<i>Carga Fatorial</i>	<i>h²</i>
V05	Maior respeito aos direitos humanos.	0,872	0,774
V06	Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública.	0,848	0,789
V07	Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública.	0,803	0,712
V04	Redução, combate e prevenção da corrupção.	0,774	0,658
V08	Conscientização do servidor público quanto ao seu papel.	0,653	0,693
V09	Aumento da sua satisfação no trabalho.	0,568	0,600

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

North (1981) reforçou o papel institucional ao esclarecer a evolução das sociedades e a estabilidade proporcionada pelas leis, que serão tão estáveis quanto mais legítimas forem consideradas pela sociedade, reforçando, desse modo, o poder legitimador da sociedade sobre o estado. Menezes (2005) destaca, como uma das fontes de legitimidade da administração, a participação da sociedade nos assuntos públicos. Dimensão necessária ao exercício da cidadania e negada em uma cultura de segredo, na qual a informação é considerada como uma propriedade do servidor público.

North (1981) destaca ainda que o aparato legal, as regras informais aceitas e legitimadas pela sociedade contribuem para a sustentação de leis escritas, como é o caso da Lei nº 12.527/2011. Paralelamente, percebe-se a cobrança da sociedade por melhor desempenho da administração pública. Nesse sentido, Motta (2013) reforça que os cidadãos estão cada vez mais exigentes com o serviço público. Esse comportamento exerce forte pressão nas organizações públicas e, com base nele, foram desencadeadas muitas das mudanças históricas nos modelos de gestão, que orientaram a gestão do estado e que se estenderam, desde os modelos patrimonialistas até a nova administração pública, todos como um reflexo da sociedade no Estado.

No âmbito do acesso à informação, a administração será tão legítima quanto mais legítimos forem aspectos como: respeito aos direitos humanos, redução da corrupção, conscientização do servidor público quanto seu papel nas organizações, entre outros, e quando esses elementos puderem ser facilmente percebidos pela sociedade, sustentando, assim, os preceitos que legitimam, mais do que o serviço público em si, os próprios regimes democráticos.

Sob esse prisma, a “Legitimidade da Administração Pública” expressa o reconhecimento da sociedade por organizações públicas autênticas, verdadeiras, nas quais os cidadãos percebam seus direitos garantidos, ao observarem no comportamento dos servidores, uma conscientização de seu papel, que, conforme captou esse fator, resultará em maior prestígio e satisfação com o trabalho. Da Matta (2011) reforça a necessidade de envolvimento dos servidores públicos no processo de acesso à informação ao destacar a necessidade de comportamentos que ressaltem uma cultura de livre acesso à informação.

O segundo fator (Tabela 3), identificado como “utilização indevida da informação pública”, explicou 20,29% da variância dos dados e captou a influência do acesso à informação, na percepção dos entrevistados. Esse fator reuniu variáveis que manifestam a preocupação com o uso da informação pública e as consequências de uma aplicação indevida dos direitos garantidos pela Lei nº 12.527/2011.

Tabela 3 – Fator utilização indevida da informação pública

	<i>Variável</i>	<i>Carga Fatorial</i>	<i>h²</i>
V11	Uso político das informações obtidas.	0,820	0,683
V12	Solicitações excessivas e descabidas.	0,810	0,703
V14	Mais conflitos entre cidadãos e a Administração Pública.	0,651	0,765
V13	Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública.	0,650	0,632
V15	Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados.	0,634	0,666
V10	Uso indevido dessas informações pela imprensa.	0,623	0,500

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

A interpretação do fator sugere que há a possibilidade de a informação ser utilizada para fins políticos, ou indevidamente pela imprensa, incluindo a probabilidade de solicitações excessivas, descabidas e como forma de obter vantagens para grupos privilegiados. Nesse fator, estão presentes ainda variáveis como: maior burocratização da administração pública e a ocorrência de maiores conflitos entre o cidadão e a Administração, provavelmente porque os servidores acreditam que o uso indevido da informação implica mais solicitações, o que pode levar tanto a uma maior burocratização na Administração Pública como ao aumento de conflitos, uma vez que a Administração pode acabar cerceando o direito à informação para evitar esses usos. Já o cidadão, ao negar esse comportamento, pode reagir contra a Administração Pública, elevando o número de desentendimentos entre esses agentes.

Observa-se, nesse fator, a presença de dois entes principais: (1) os cidadãos, que querem e possuem direito à informação, e (2) a Administração Pública, que, embora reconheça o direito do cidadão, possui reservas quanto ao uso da informação. Contudo, vale ressaltar que o acesso à informação pública garantida pela Lei nº 12.527/2011 a qualquer pessoa física ou jurídica não impõe a exigência de explicação de motivos para seu acesso, uma vez que a informação é por natureza pública (CALADO, 2014).

A Controladoria Geral da União (2011) reforçou essa compreensão ao adotar como base o posicionamento de vários países que entendem o acesso à informação como um direito básico do cidadão, não cabendo justificativa para seu uso. Portanto, quem decide o uso da informação adquirida é o próprio solicitante. Nessa direção, cabe destacar que, no caso de utilização indevida de

informações pessoais, a Lei nº 12.527/2011 já prevê a responsabilização. Cabe aos órgãos competentes da Administração a adoção de instrumentos que garantam a efetividade dessa responsabilização.

Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais [...] § 2º “aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido” (BRASIL, 2011, não paginado).

O terceiro fator, identificado como “Domínio Social da Informação” (Tabela 4), explicou 14,50% da variância e captou a compreensão da propriedade da informação. Esse fator reuniu variáveis que mostram a informação como um bem da sociedade, mesmo que esteja sob a guarda do Estado. Essa percepção reforça o caráter público, incorrendo a negação ao acesso a informações não sigilosas na responsabilização do agente público (BRASIL, 2011).

Esse fator permite compreender a operacionalização do acesso a informação como algo natural na sociedade e a ampliação desse acesso está relacionada ao reconhecimento por parte do Estado de sua função de guardião de mais um bem público, a informação. Com efeito, conforme a Controladoria Geral da União (2011), o Estado assume um papel de prestador de serviços ao fornecer o acesso a uma informação que já pertence à sociedade. Complementando o fator, insere a responsabilização do agente público que age de modo contrário a essa perspectiva.

Nesse aspecto, vale ressaltar que as negativas de acesso à informação devem estar fundamentadas (CALADO, 2014). Assim é dever do agente público a prestação da informação pública classificada como não sigilosa, uma vez que o acesso já está garantido explicitamente na Lei de Acesso a informação.

Tabela 4 – Fator domínio social da informação

	<i>Variável</i>	<i>Carga Fatorial</i>	<i>h²</i>
V02	Ampliação substancial do acesso à informação da Administração Pública.	0,853	0,772
V01	O Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade.	0,838	0,810
V03	O servidor público que se nega a prestar informação pública (não sigilosa) solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso.	0,712	0,719

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

O quarto fator, “Poder e controle do servidor público”, explicou 12,30% da variância e captou influência de duas variáveis: “Alienação e desmotivação do servidor público” e “Perda do controle de informações privativas da administração pública (Tabela 5). A interpretação dessas variáveis sugere que os servidores percebem os direitos garantidos pela Lei nº 12.527/2011 de certa forma como perda de poder pessoal, manifestado pelo sentimento de alienação e pela consequente desmotivação decorrente. Essa perspectiva assume uma expressão de perda e expressa que os servidores reconhecem a informação como uma fonte de poder (MCGEE; PRUSAK, 1994) e, ao perdê-la, inicia-se um processo de alienação. Assim, esse aspecto emerge como um elemento que deve ser acompanhado para garantir a efetiva operacionalização da Lei nº 12.527/2011.

Tabela 5 – Fator poder e controle do servidor público

	<i>Variável</i>	<i>Carga Fatorial</i>	<i>h²</i>
V16	Alienação e desmotivação do servidor público	0,845	0,786
V17	Perda do controle de informações privativas da administração pública.	0,663	0,593

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Por outro lado, é compreensível que os servidores públicos em geral apresentem certa cautela em relação ao acesso à informação. Primeiro porque a regulamentação desse direito representa uma mudança de um *status quo*. Mudanças por si só, em geral, já são naturalmente objeto de resistência, que podem manifestar-se com maior ou menor intensidade, dependendo do impacto sob o cotidiano e os valores dos integrantes da organização (DIAS, 2012b; MC SHANE; GLINOW, 2013). Essa característica se manifesta especialmente quando a mudança atinge a cultura organizacional, que normalmente exige processos mais lentos e, muitas vezes, desencadeia fortes resistências (DIAS, 2012a; DIAS, 2012b). A mudança na cultura provavelmente está entre os processos de mudança organizacional que exigem maiores esforços para sua concretização (BERGUE, 2011).

4.2 Taxonomia dos grupos

Ao final do processo de agrupamento, foram identificados dois grupos de servidores: um formado por 41,01% (73) dos entrevistados (n1) e outro (n2) por 58,99% (105). Os grupos (Tabela 6) receberam as denominações

Moderados e Adaptativos, respectivamente, pelas características das respostas. Os baixos desvios padrão nos grupos mostraram que eles foram bem classificados e reunidos. A partir dos grupos, foi utilizado o *Teste T para amostras independentes* para verificar: (1) os fatores que mais diferenciaram os grupos e (2) se havia diferenças significativas entre as médias das respostas dos grupos ou se as eventuais diferenças teriam ocorrido ao acaso.

O *Teste T* mostrou que os grupos apresentaram médias significativamente diferentes em todos os fatores (sig. < 0,01) e que a “Utilização Indevida da Informação Pública” foi o fator que mais diferenciou os grupos ($T_{(177)} = -10,008$, sig. < 0,01) e dividiu a opinião dos entrevistados entre aqueles que não estão seguros de que a informação será bem utilizada (n2) e os que discordam da possibilidade de uso indevido (n1). Destaca-se que não foram identificadas diferenças socioeconômicas entre os grupos. Uma hipótese para isso é a cultura organizacional, bem socializada entre os servidores da universidade. Como adverte Malhotra (2012), a utilização do *Teste T* para amostras independentes exige a igualdade de variâncias, hipótese testada pelo *Teste F*, não possibilitando a rejeição da hipótese nula (sig. < 0,05) para nenhum dos fatores da pesquisa e, portanto, indicando a utilização do *Teste T homocedástico*.

Tabela 6 – Grupos identificados na pesquisa

Fatores	Características			Teste F		Teste T	
	n	Média	DP	Valor	Sig.	Valor	Sig.
F1 Legitimidade da administração pública	1	5,95	0,85	0,061	0,805	8,207	0,000
	2	4,80	1,01				
F2 Utilização indevida da informação pública	1	2,86	1,02	0,204	0,652	-	10,008
	2	4,37	0,93				
F3 Domínio social da informação	1	6,16	0,78	1,476	0,226	8,765	0,000
	2	4,88	1,14				
F4 Poder e controle do servidor público	1	2,47	1,14	0,658	0,418	-7,583	0,000
	2	3,78	1,10				

Fonte: Pesquisa de campo (2016)

Ao observar as respostas dos grupos, percebe-se que os Moderados (n2) concordam levemente que o acesso à informação aumenta a legitimidade da administração pública ($4,80 \pm 1,01$), da mesma forma que são receosos quanto à utilização das informações pela sociedade ($4,37 \pm 0,93$), uma vez que se posicionaram pouco acima do ponto intermediário da escala (4,00). Esse grupo também não permite a convicção de que as informações são realmente de domínio da sociedade ($4,88 \pm 1,14$), porém evidenciam algum convencimento nesse sentido. Quanto ao poder proporcionado pelo controle da informação, os moderados mostram novamente parcialidade ($3,78 \pm 1,10$) aproximando-se da indiferença.

Quanto aos Adaptativos (n1), apesar de serem minoria, representam o grupo mais aberto ao acesso à informação. Eles estão convictos de que o acesso à informação contribui para a legitimidade da administração ($5,95 \pm 0,85$), discordando fortemente que o acesso à informação possibilitará seu uso indevido ($2,86 \pm 1,02$), mostrando assim maior receptividade aos estabelecimentos legais. Provavelmente, esse grupo tenha essa percepção por acreditar firmemente que a informação é da sociedade ($6,16 \pm 0,78$) e que sua disponibilidade não prejudica nem o poder nem o controle por parte do serviço público ($2,47 \pm 1,14$). Esse grupo deve ser fortalecido na instituição e, pela demonstração, disseminar uma postura proativa e receptiva quanto aos aspectos estabelecidos na legislação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora para operacionalizar a LAI sejam necessárias mudanças de caráter técnico, é preciso observar também a cultura do serviço público brasileiro, uma vez que a cultura organizacional é um dos aspectos que podem prejudicar ou favorecer a mudança. Assim, este estudo buscou identificar os fatores influenciadores do acesso à informação na instituição. Os resultados apontam para quatro fatores: legitimidade da administração pública, utilização indevida da informação pública, domínio social da informação e poder e controle do servidor público. A análise de agrupamentos evidenciou a existência de dois grupos: um formado por 58,99% (105) da amostra e outro, por 41,01% (73). O primeiro foi denominado moderado e parece observar o acesso à informação com mais cautela, enquanto os adaptativos se mostram mais abertos ao tema.

Seja para a sociedade brasileira, seja para as organizações públicas brasileiras, o acesso à informação representa uma inovação e requererá mudanças nesses dois âmbitos até sua completa efetivação. No entanto, mudança, especialmente a cultural, é um processo lento. Cabem, assim,

discussões, propostas, reformulações, entre tantos outros aspectos, uma vez que a mudança social e a mudança organizacional se relacionam. Assim, quanto mais a sociedade mudar, mais as organizações públicas precisarão se transformar para responder a essa demanda. A mudança cultural é uma das mais difíceis, porém possível e uma realidade nas organizações públicas. Em conjunto, a sociedade e as organizações públicas podem transformar uma a outra rumo a uma cultura de livre acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. C. de; CARDOSO, A. M. P. O acesso à informação pública no Brasil: a Lei 12.527/2011 e as práticas sociais. *In*: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 107-125.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 28 jul. 2015.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão de Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, maio/jun. 2015.

BERTAZZI, D. M. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. *In*: **Leis de acesso à informação: dilemas da implementação**. [São Paulo]: Article 19, 2011. (Estudos em liberdade de informação, 1).

BRESSAN, C. L. **Uma contribuição à compreensão do fenômeno da mudança organizacional a partir da percepção gerencial**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

CALADO, F. M. Lei de Acesso à informação no governo do Distrito Federal: resultados da aplicação e desafios. *In*: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 7. 2014, Brasília. **Anais [...]** Brasília: CONSAD, 2014.

CARAPETO, C.; FONSECA, F. Antecipação e gestão da mudança. *In*: CARAPETO, C.; FONSECA, F. **Administração Pública**. Lisboa: Sílabo, 2014. Cap. 7.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (coord.). **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2009.

DA MATTA, R. (coord.). **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: CGU, 2011.

DIAS, R. **Cultura organizacional**: construção, consolidação e mudanças. São Paulo: Atlas, 2012a.

DIAS, R. **Sociologia das organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012b.

FÁVERO, L. P. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, E. G. A.; SANTOS, E. S.; MACHADO, M. N. Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco. **Múltiplos olhares em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.2, n.1, p. 1-13, mar. 2012.

FISCHER, H. C. R.; LIMA, S. M. V. Validação de instrumento para diagnóstico de condições facilitadoras de mudança organizacional. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 13-44, 2005.

FREITAS, M. E. Cultura organizacional: o doce controle no clube dos raros. *In*: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 293-304.

FROTA, M. G. C. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação: informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988. *In*: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 71-84.

HAIR Jr. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

JONES, G. R.; GEORGE, J. M. Controle, mudança e empreendedorismo. *In*: JONES, G. R.; GEORGE, J. M. **Fundamentos da Administração Contemporânea**. Porto Alegre: AMGH, 2012. Cap. 8.

KHAN, A. W. Prefácio à segunda edição. *In*: MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. p. 1-2. Disponível em: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom_information_pt.pdf. Acesso em: 30 jul. 2015.

LINDEN, R. Técnicas de agrupamento. **Revistas de Sistemas de informação da FSMA**, Visconde de Araújo, Rio de Janeiro, n. 4, p. 18-36, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MATHIAS, S. K.; ANDRADE, F. O. O serviço de informações e a cultura do segredo. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 537-544, jul./dez. 2012.

MCGEE, J. V.; PRUSAK, L. **Gerenciamento estratégico da informação**: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa, utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MCSHANE, S.; GLINOW, M. A. Von. Mudança organizacional. *In*: **Comportamento organizacional**. São Paulo: McGraw Hill, 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom_information_pt.pdf. Acesso em: 30 jul. 2015.

MENEZES, J. B. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais [...]** Santiago: CLAD, p. 1-8.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da Gestão Pública. **ERA**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90 jan./fev. 2013.

NADLER, D. A.; SHAW, R. B.; WALTON, A. E. **Discontinuous change**: leading organizational transformation. São Francisco: The Jossey-Bass, 1994.

NEIVA, E. R. **Percepção de mudança organizacional**: o papel das atitudes e das características organizacionais. 2004. Tese (Doutorado em Psicologia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**. New York: Norton, 1981.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public Sector Transparency and the International Investor**. Paris: OECD Publications, 2003.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. Lisboa: Sílabo, 2008.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev. 2006.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SCHEIN, E. H. **Cultura organizacional e Liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

WOOD JR., Thomaz. **Mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 2000.

COMPRA COMPARTILHADA E CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA: IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Edson Furtado Louzada¹
Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior²

INTRODUÇÃO

As compras compartilhadas, também chamadas de compras conjuntas, revelam-se na consolidação de demandas de uma ou mais instituições no processo de aquisição de bens, tendo por estratégia o aumento da quantidade de produtos adquiridos e a consequente redução de seus preços. Nesse sentido, a ideia basilar é a de economia de escala, pois quanto maior a quantidade de compra por produto, maior será a sua oferta e menor será o preço por item.

Todavia, Moraes (2011) enfatiza que poucos gestores governamentais têm dado valor à economia de escala, pois ela não é expressamente absorvida pelo Estado. Mesmo assim, tanto esse tipo de economia, quanto a função de comprar, trazem consigo uma importante relevância, seja em nível organizacional ou em nível familiar, ainda mais no cenário nacional de crises econômicas e políticas que afetam a sociedade brasileira.

No âmbito da Administração Pública federal, a regulamentação das compras e licitações encontra-se disposta na Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), figurando como elemento normativo norteador na tomada de decisões no contexto das aquisições. Reitere-se, contudo, que a referida lei não permite ao comprador público utilizar técnicas de compras atuais, em decorrência da própria legalidade estrita que eiva os atos administrativos. Entende-se que as técnicas atuais de compras seriam inovações nos procedimentos de comprar e vender, e que o administrador público poderia vincular-se a essas técnicas, não fugindo também das disposições da legislação vigente.

Dessa maneira, e tendo como referência as licitações, inova-se com o surgimento das compras compartilhadas, regulamentadas pela Instrução

¹ Administrador (UNICID), bacharel em Física (UFPA), mestre em Gestão Pública (NAEA/UFPA) e especialista em Políticas de Desenvolvimento e Gestão Pública (NAEA/UFPA). E-mail: xlouzada@hotmail.com

² Licenciado e bacharel em Geografia (UFPA) e em Direito (UFPA), mestre em Planejamento do Desenvolvimento (UFPA), doutor em Geografia Humana (USP), professor titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), pesquisador Nível 1C do CNPq e líder do Grupo de Pesquisas sobre Ordenamento Urbano e Diversidade na Amazônia (Geourban). E-mail: stclair@ufpa.br

Normativa (IN) nº 10/2012 (BRASIL, 2012a) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Numa sinonímia, o desenvolvimento local, para Park e Silva (2014, p. 14), seria “o Estado optando, claramente, por utilizar do seu poder de compra para adquirir produtos que, por fim, acabam trazendo desenvolvimento para o País”. No âmbito das compras conjuntas, observa-se que as legislações existentes poderiam favorecer e diferenciar o tratamento aos mercados locais viabilizando o desenvolvimento local, sendo assim a lei uma ferramenta de políticas públicas estipulada pelo governo que incentivaria a economia local. As compras compartilhadas, por conseguinte, seriam uma maneira sustentável de proporcionar o desenvolvimento local, além de contribuírem para a inovação de contratações.

A utilização das compras governamentais como políticas de estímulo à inovação, segundo Moreira e Vargas (2012), é apontada como ferramenta da gestão pública atual. Todas essas ações fortaleceriam implicitamente o desenvolvimento local, pois a licitação refere-se a uma política pública que pode estimulá-lo. Nesse sentido, outras normas legais podem favorecer o desenvolvimento local, como é o caso da Lei Complementar da Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), nº 123/2006 (BRASIL, 2006).

Apesar de existir previsão legal que determine apoio especial às ME e às EPP, o Brasil ainda não alcançou a plenitude desejada na promoção de políticas públicas para a potencialização dos benefícios do uso do poder de compra, como forma de desenvolvimento local e harmonização com o empresariado local (FERNANDES, 2015).

Logo, se os órgãos públicos comprassem em conjunto ou de forma compartilhada, o ganho com eficiência econômica, o menor impacto ambiental e os maiores benefícios sociais seriam evidentes, indo, portanto, ao encontro da perspectiva do desenvolvimento.

Partindo desse pressuposto, tem-se como questão de discussão: a compra compartilhada contribui para o fomento do desenvolvimento local? O objetivo é relacionar a compra compartilhada à viabilidade de promoção do desenvolvimento local. Assim, a hipótese norteadora é de que as contratações de ME/EPP são o ponto de partida para a verificação de como as compras compartilhadas contribuem para o desenvolvimento local, utilizando-se nesta correlação os atributos da Teoria dos Circuitos da Economia Urbana (SANTOS, 2008).

Mobilizando procedimentos de pesquisa de natureza principalmente qualitativa³, partiu-se da concepção geral de compras e licitação, especificando as compras conjuntas e demonstrando as ferramentas do sistema de registro de preços e abordando a origem da compra compartilhada. Isso permitiu, em um segundo momento, discutir de que maneira a compra compartilhada contribui para a promoção do desenvolvimento local.

1 COMPRA COMPARTILHADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O processo de compras está cada vez mais envolvido na tomada de decisões das organizações. Assim sendo, a função de comprar está intrinsecamente ligada a todos os setores da organização pública, não só do ponto de vista da compra em si, mas, principalmente, do alcance dos objetivos e finalidades institucionais (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Todavia, a própria gestão da Administração Pública atual, ao buscar o controle mais eficiente e eficaz dos seus atos, prejudica o desempenho das atividades administrativas na área de compras, criando dificuldades e entraves aos gestores públicos, principalmente no aspecto burocrático, dadas as excessivas normas (leis, decretos) sobre as licitações.

As contratações públicas são o meio pelo qual o governo busca obter bens e serviços necessários ao seu funcionamento e sua utilização mais articulada ao seu potencial econômico pode dinamizar outros objetivos vinculados ao processo de desenvolvimento, com o uso estratégico das compras (SQUEFF, 2014).

Nesse sentido, a licitação torna-se fundamental, pois, além de assegurar a isonomia entre os interessados na contratação e selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, também visa promover o desenvolvimento nacional sustentável (FERNANDES, 2015).

Há de se dispor também acerca da regulamentação normativa da compra compartilhada, que se encontra conceitualizada na IN nº 10/2012 (BRASIL, 2012a), como aquela destinada “para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão da Administração Pública federal” (BRASIL, 2012a, não paginado).

³ Os desafios que o estudo impôs exigiu procedimentos de pesquisa, tais como: a) levantamento e análise bibliográfica a partir dos temas centrais de discussão b) levantamento documental, notadamente legislativo pertinente ao tema; c) análise de conteúdo a partir dos dados e material levantado.

Em decorrência da necessidade de racionalizar os processos de aquisição de bens e serviços, percebe-se que uma série de iniciativas foram tomadas pelos estados para aperfeiçoar o gerenciamento de suas compras, como a utilização do pregão eletrônico, que se juntam a outras técnicas de gerenciamento logístico, como o sistema de registro de preços (ZYLBERMAN, 2015).

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um mecanismo importante para as compras governamentais, sendo de grande valia para o planejamento, podendo ser aperfeiçoado no sentido do aproveitamento das economias de escala (MORAIS, 2011). O SRP está regulamentado no Decreto nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013) e é um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013, não paginado).

Marinela (2016) reforça que basta uma única licitação, pelo registro de preços, os quais ficam à disposição da Administração, que realizará as contratações quando lhe forem convenientes, trazendo, assim, um sistema de maior agilidade operacional e eficiência nas compras e serviços para os órgãos da Administração Pública. Ou seja, trata-se de uma licitação para um ou mais órgãos públicos para futura contratação de bens e serviços.

Por todo o exposto, tem-se que a licitação por registro de preços estabelece a lógica de delineamento do processo das aquisições compartilhadas, para perpassar sua abordagem pela seara do desenvolvimento local. Dessa maneira, advém uma nova perspectiva acerca das compras compartilhadas como políticas públicas propulsoras de estímulo às potencialidades locais.

Tendo em vista as concepções já dispostas acerca do SRP e da compra compartilhada, é nítida a possibilidade de potencialização da compra conjunta no processo de formulação e implementação de políticas públicas, com fulcro no desenvolvimento local. Como Park e Silva (2014) bem afirmam, a política pública é considerada um conjunto de ações ou decisões tomadas, tanto pelo setor público, quanto pelo setor privado. Por sua vez, Jannuzzi (2002) enfatiza que nessas políticas é importante garantir a participação e o controle social no processo, a fim de potencializar a efetividade social almejada pelas ações desenvolvidas.

Portanto, enfatiza-se a importância dessas aquisições na criação de um grande mercado econômico de negócios nacionais e regionais. Assim, os órgãos públicos são interpretados como consumidores de grande escala e isso implica em incentivo à inovação, como a possível realização de licitações exclusivas para ME/EPP, na medida em que a Administração pode ditar as normas sobre

suas contratações; e, assim, abre uma via de melhor desempenho econômico (mercado de compra/venda) aos produtores locais.

Para Silva (2016), o Estado é o regulador e o indutor econômico do país, tendo as aquisições governamentais uma grande representatividade e força a ser vista como uma grande forma de poder. Como deslinde lógico, depreende-se, então, que a compra compartilhada, aliada à ênfase das licitações, remete a uma política importante que pode se voltar para à escala local em vez de incentivar circuitos extralocais e de interesse de agentes de forte competição nos circuitos mais modernos da economia.

O uso da compra compartilhada já é realidade em muitos órgãos da Administração Pública. O Ministério do Planejamento, por meio do Decreto nº 8189/2014 (BRASIL, 2014b), criou uma central de compras onde se realizam licitações conjuntas para vários órgãos da Administração Federal que desejarem participar. Dessa maneira, verifica-se a possibilidade de materialização do presente estudo em órgãos públicos federais.

2 COMPRA COMPARTILHADA E CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA: CORRELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Diante do discutido anteriormente, questiona-se também se a compra compartilhada contribui para o fomento do desenvolvimento local a partir das instituições públicas, com base na legislação vigente. Para tanto, o enfoque do desenvolvimento local a ser considerado é a compra de fornecedores locais, ou seja, os pequenos empresários, denominados ME ou EPP, que seriam os que mais empregam no Brasil e mais contribuem para o desenvolvimento local (pelo volume de empregos gerados e utilizados) e para o país (com a movimentação econômica gerada) (BELLUCI, 2015). No desenvolvimento da economia brasileira, um dos eixos em constante estudo é o relacionado a ME e EPP, devido ao importante papel social e econômico que representam diante das empresas existentes no Brasil (SEBRAE, 2015).

Inicialmente, tem-se que o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais (BUARQUE, 2008). Para Park e Silva (2014), o desenvolvimento local seria efetivo quando o Estado optasse por utilizar objetivamente o seu poder de compra de forma a estimular o desenvolvimento da região. Os autores ainda enfatizam que o Estado pode utilizar políticas públicas baseadas no mercado para alinhar incentivos privados e eficiência social.

Para Belluci (2015), recentemente, foi alterada uma legislação que indica ao gestor “poder prevalecer a compra local da micro e pequena empresa,

considerando a rapidez, o controle e a segurança na entrega” (BELLUCI, 2015, p. 11). Desse modo, conclui-se também que “a pequena e microempresa é beneficiada por entender que é nela que se encontram maior possibilidade de distribuição de renda e de aumento dos postos de trabalho” (PARK; SILVA, 2014, p. 17).

Belluci (2015), nesse contexto, afirma que a contribuição dos pequenos empreendimentos para movimentar a economia brasileira não é novidade, pois essas empresas são responsáveis por gerar emprego e distribuir renda. A participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais passou de apenas 8%, em 2006, para 28%, em 2007, crescendo ainda mais em 2008, quando chegou a 32% das aquisições (FERNANDES, 2009).

Ademais, entre 2003 e 2013, houve um aumento de 33,8% no número de ME/EPP, o que fez quase dobrar o número de empregos formais gerados por estes tipos de estabelecimentos. Ressalte-se que, sozinha, uma ME/EPP não possui muita representatividade, porém, juntas, elas são decisivas para a economia (emprego e renda).

Nesse raciocínio, nas compras governamentais, tais empresas poderiam ser utilizadas para o estímulo do mercado interno (local) e para o fomento de emprego e renda. Assim, a contratação de pequenas empresas alavancaria a promoção do desenvolvimento do país. Assim sendo, o potencial das ME/EPP é reconhecido pela Administração Pública na medida em que buscou inovações para o fomento a essas empresas por meio de instrumentos legislativos, com benefícios e vantagens, em relação às médias e grandes.

Fernandes (2015) destaca que no Brasil existem alguns instrumentos jurídicos formais que determinam o tratamento favorecido às ME e às EPP. Assim sendo, e por meio da ferramenta de compras públicas, Belluci (2015) destaca a Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006), regulamentadora do dispositivo da Constituição (art. 170), que prevê o tratamento favorecido, simplificado e diferenciado para o segmento, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a competitividade.

Por meio dessa lei, foram incrementados tratamentos diferenciados em favorecimento às ME e às EPP com alguns benefícios, como: possibilidade de realização de procedimento licitatório específico e exclusivo à participação dessas empresas, com os objetivos cumulados de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; e elevar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica (art. 47 e 48). Essas condicionantes fomentam a participação desse grupo de empresas nas contratações públicas.

Outrossim, a partir da Lei Complementar nº 147/2014 (BRASIL, 2014), impôs-se a obrigatoriedade do tratamento diferenciado nas compras de todos os órgãos públicos, quando fornecidas por ME/EPP (FERNANDES, 2015). Cruz e Oliveira (2014) destacam como objetivo dessa lei a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e, esclarecem não haver dúvidas de que as mudanças dispostas pela norma trouxeram vantagens para as ME/EPP, tendo em vista a redução considerável na relação de empresas participantes do certame que se enquadram na lei e a maior oportunidade e demanda de licitações direcionadas a estes tipos de licitante.

Quanto ao Decreto nº 8.538/2015 (BRASIL, 2015), que regulamenta o tratamento “favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte” (BRASIL, 2015, não paginado), destaca-se a ampliação da possibilidade de aplicação da margem de preferência para as ME e EPP sediadas local ou regionalmente, nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal, conforme o art. 9º.

Assim, conforme Belluci (2015), dentre os eixos que fomentam as ME/EPP, destaca-se o acesso a mercados, que, considerado o valor de R\$ 80 mil, serão os entes públicos obrigados a comprar destas empresas, podendo ainda o gestor fazer prevalecer a compra local da micro e pequena empresa, considerando a rapidez, o controle e a segurança na entrega (BELLUCI, 2015).

Santos (2008) apresenta-nos uma teoria para pensarmos a complexidade da economia urbana brasileira, e que pode, a nosso ver, refletir no desenvolvimento local. Trata-se da “teoria dos dois circuitos”, composta pelos chamados circuito superior e circuito inferior da economia urbana. O circuito superior é resultado direto da modernização tecnológica e consiste nas atividades criadas em função dos progressos tecnológicos e das pessoas que se beneficiam deles diretamente (SANTOS, 2008).

O circuito inferior, por sua vez, igualmente deriva da modernização, contudo, é resultado indireto, por se dirigir apenas aos indivíduos que se beneficiam parcialmente ou não dos progressos técnicos recentes e das atividades a eles ligadas (SANTOS, 2008). É composto por atividades de pequena dimensão, com uso de mão de obra intensiva, que se cria e se recria com pouco capital. O Quadro 1 permite o cotejo do perfil dos dois circuitos.

Quadro 1 – Características dos dois circuitos da economia urbana

<i>Características</i>	<i>Circuito superior</i>	<i>Circuito inferior</i>
Tecnologia	Capital intensivo	Trabalho intensivo
Organização	Burocrática	Primitiva
Capitais	Importantes	Reduzidos
Emprego	Reduzido	Volumoso
Assalariado	Dominante	Não obrigatório
Estoques	Grande quantidade e/ou alta qualidade	Pequena quantidade e qualidade inferior
Preços	Fixos (em geral)	Submetidos à discussão entre comprador e vendedor (<i>haggling</i>)
Crédito	Bancário institucional	Pessoal não-institucional
Margem de lucro	Reduzida por unidade, mas importante pelo volume de negócios	Elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios
Relações com a clientela	Impessoais e/ou com papéis	Diretas, personalizadas
Custos fixos	Importantes	Desprezíveis
Publicidade	Necessária	Nula
Reutilização dos bens	Nula	Frequente
<i>Overhead capital</i>	Indispensável	Dispensável
Ajuda governamental	Importante	Nula ou quase nula
Dependência direta do exterior	Grande, atividade voltada para o exterior	Reduzida ou nula

Fonte: Santos (2008, p. 44).

É importante frisar que ao tratarmos das características de cada um dos sistemas, evidencia-se a complementaridade existente entre ambos, na medida em que o sistema inferior, ao encontrar seus elementos presentes na cidade e sua região, complementa-se ao sistema superior, que, por sua vez, procura essa articulação fora da cidade (SANTOS, 2008).

Nesse contexto, Santos (1979) destaca que há uma tendência de expansão de indústrias orientadas para um mercado externo ao país, e, por outro lado, outras indústrias voltadas para os mercados regionais e nacionais, a exemplo das ME e EPP, que se enquadrariam no chamado circuito superior marginal.

O circuito superior, conforme Santos (2008), divide-se em duas formas de organização: o circuito superior propriamente dito (puro); e o circuito superior marginal. Este resulta de formas modernas mais reduzidas de

organização, tendo, ao mesmo tempo, um caráter residual e emergente. Nesse sentido, afirma que:

o circuito superior marginal pode ser o resultado da sobrevivência de formas menos modernas de organização ou a resposta a uma demanda incapaz de suscitar atividades totalmente modernas. Essa demanda pode vir tanto de atividades modernas, como do Circuito Inferior. Esse Circuito Superior Marginal tem, portanto, ao mesmo tempo um caráter residual e um caráter emergente (SANTOS, 2008, p. 103).

Como visto, a lógica é a de que as firmas do circuito superior marginal permaneçam no mercado, pois, conforme Santos (2012), empresas do circuito superior puro deixam de fornecer certos bens e serviços intermediários, deixando-os para as empresas do circuito superior marginal, dispondo das “faixas de mercado e áreas geográficas onde não querem ou não podem atuar” (SANTOS, 2012, p. 94).

Assim, resta evidente que o tal circuito possui alguns elementos característicos comuns tanto ao circuito superior, quanto ao circuito inferior, pois se baseia “segundo parâmetros modernos, o que o aproxima do circuito superior, mas é, em grande parte, resposta às necessidades de consumo localmente induzidas, o que o aproxima do circuito inferior” (SANTOS, 2012, p. 94). Para tanto, constata-se que as pequenas empresas podem integrar tanto o circuito superior marginal, quanto o circuito inferior.

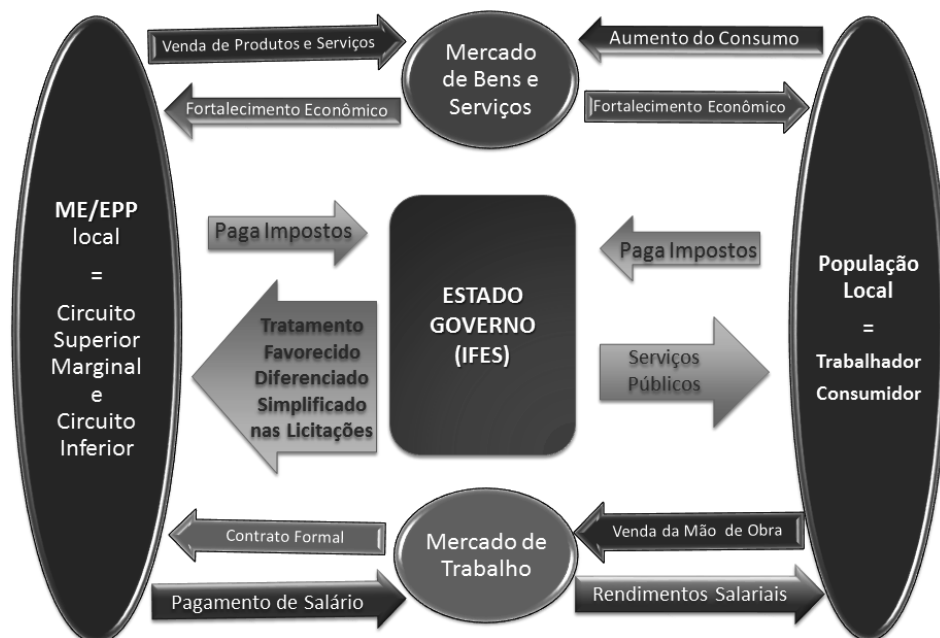
Em nível mais local, Belluci (2015) destaca que em alguns municípios do Pará, como Nova Ipixuna, Paragominas, Marabá, Juruti e Oriximiná, têm-se aumentado o volume de compras governamentais e incentivos às ME/EPP, pois, incrementa-se a economia destes municípios que a cada ano aumenta a contribuição em escala da arrecadação municipal, a exemplo de Nova Ipixuna, que passou a comprar 90% das micros e pequenas empresas; evolução esta que ativa o comércio e os serviços locais.

Por analogia, ou seja, adequando-se à realidade estudada, tem-se que as ME/EPP integrariam o circuito superior marginal, na medida em que são caracterizadas como empresas pequenas, menos modernas, tendo ao mesmo tempo um caráter residual e emergente. Todavia, pelo fato de as pequenas empresas também possuírem características do circuito inferior, elas também se enquadram no grupo de empresários locais que integram este circuito inferior.

Nesse sentido, conclui-se que o Estado, preferindo as ME/EPP regionais e privilegiando-as nos processos licitatórios, permitirá que as mesmas se fortaleçam economicamente, e isto poderá se reverter no incremento da economia local, na medida em que consolida este mercado, complementar e concorrente das grandes empresas com foco nacional e internacional (circuito

superior propriamente dito). Daí se pode dizer que os circuitos econômicos influenciam o desenvolvimento local. A Figura 1 busca ilustrar essa correlação.

Figura 1 - Circuito econômico para o desenvolvimento do mercado local



Fonte: Elaborada por Edson Louzada com base em Santos (2015), Belluci (2015) e Santos (1979; 2008; 2012)

O circuito econômico apresentado na Figura 1 inicia-se do Estado para as ME/EPP locais por meio do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas licitações públicas, dinamizando, assim, a economia da região com o aumento do mercado de bens e serviços, além do crescimento do trabalho formal, promovendo, então, o dinamismo local esperado.

Assim, diante da análise exposta, concluímos haver relacionamento pertinente entre a compra compartilhada e a viabilidade de promoção do desenvolvimento local, via licitações com as ME/EPP locais, consoante a Teoria dos Circuitos da Economia Urbana e das prerrogativas que o micro e pequeno empresário local dispõem nas licitações, inclusive direcionando essa possibilidade para aspectos inovadores na gestão da Administração Pública brasileira.

Em realidades como a amazônica, tão marcada pela presença perversa de agentes hegemônicos globais a definir a dinâmica local, tal correlação tende

a reforçar a ideia de horizontalidade e de relações mais orgânicas e de proximidade de que trata Santos (1996).

Para o mesmo autor:

no passado, a solidariedade que cimentava a vida regional era uma solidariedade orgânica, enquanto hoje essa solidariedade é organizacional. Antes, os elementos de uma área se relacionavam onde estavam e sua unidade se dava por meio de trocas de energia. Hoje, eles entram em relação de uma organização e esta lhes é cada vez mais estranha. Antes, a organização da vida era local, próxima ao homem; hoje essa organização é, cada vez, mais longínqua e estranha. Antes, a sua razão era a própria vida, hoje é uma racionalidade sem razão, sem objetivo, sem teleologia, que comanda a existência dos espaços (SANTOS, 1995, p. 18).

Daí se coloca a necessidade de novos arranjos econômicos que possam proporcionar outras racionalidades em nível do espaço local e que podem estar pautados em relações menos verticais e mais horizontais de proximidade espacial.

Uma possibilidade em relação a isso pode se dar a partir da iniciativa do próprio poder público. Nos últimos anos, por exemplo, houve um significativo processo de expansão de campus e de núcleos de instituições públicas superiores na Amazônia, que têm reorientado o perfil da formação superior na região, como também sinalizado para uma nova possibilidade de incremento da economia local. Santos e Silveira (2000) já chamavam a atenção para a necessidade dessa expansão quando mostraram a distribuição geográfica do ensino superior no Brasil e sua relação com a questão territorial:

as localizações educacionais constituem uma questão geográfica, uma questão econômica e uma questão propriamente educacional [...] A distribuição dos tipos de cursos, bem como a natureza dos cursos e a qualidade desses cursos pode ter um efeito na maneira como as regiões se desenvolverão (SANTOS; SILVEIRA, 2000, p. 65).

A sinalização de um novo ordenamento cívico territorial (SANTOS, 1987), entretanto, que considere a variável territorial acima, exige outras ações que envolvem iniciativas inovadoras no âmbito da gestão pública. Essas mesmas instituições, que se interiorizam, demandam localmente e regionalmente produtos de consumo que são comuns a elas e que podem, por meio de aquisições compartilhadas, trazer economias substanciais em seus gastos e melhores desempenhos em seus orçamentos. Ao mesmo tempo, essas mesmas aquisições podem alimentar o dinamismo de circuitos econômicos mais voltados aos espaços locais, tornando-os menos dependentes de circuitos e arranjos econômicos nacionais e globais.

Para isso, a dimensão do lugar parece se colocar como premente, posto que é considerado como espaço de relações imediatas e de fortes vínculos orgânicos do ponto de vista social e espacial. O conhecimento prévio desses vínculos e a potencialidade de suas relações e da lógica de seu arranjo econômico e espacial parecem ser a condição de qualquer projeto de desenvolvimento em nível local. Isso sugere uma nova prática de planificação onde

tudo começa com o conhecimento do mundo e se amplia com o conhecimento do lugar, tarefa conjunta que é hoje tanto mais possível porque cada lugar é o mundo. É daí que advém uma possibilidade de ação. Conhecendo os mecanismos do mundo, percebemos porque as intencionalidades estranhas vêm se instalar em um dado lugar, e nos armamos para sugerir o que fazer no interesse social (SANTOS, 1995, p. 19).

A potencialidade econômica local sob essa perspectiva surge como possibilidade de uma nova forma de pensar o espaço, articulando interesses institucionais e de agentes locais vinculados aos dois circuitos já mencionados, o inferior e o superior marginal. Isso faz vislumbrar redução de custos, ganhos conjuntos e formação de demandas econômicas mais horizontais e mais orgânicas do ponto de vista da relação para com seus agentes. Evidentemente isso não é o suficiente para redefinir ou bloquear a economia globalizada que se instala, mas, de qualquer forma, aponta para formas mais alternativas de solidariedade e de cooperação no nível da gestão pública e na sua relação com a vida econômica e social local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constatações encontradas no trabalho embasam as enormes possibilidades da inovação administrativa, via planejamento, como ferramenta para promoção do desenvolvimento local, o que caracteriza o suporte para a utilização das compras compartilhadas.

O SRP pode ser destacado como uma inovação, uma ferramenta administrativa aliada ao planejamento das instituições que a utilizam. Assim, as compras compartilhadas surgem como estratégia para as políticas públicas que se preocupam com a inovação e com o desenvolvimento local. Aquelas são elementos de fomento a este último, correlacionando-o às políticas públicas e à compra como ferramenta. Baseado no poder de compra das contratações públicas, remete-se, assim, à uma política inovadora e viável de fomento a ME/EPP, provocando sinergia local.

Assim, entendemos que uma maior distribuição das licitações para com as ME/EPP dinamizaria e estimularia o mercado local e o desenvolvimento regional. Conforme destaca Fernandes (2009), o uso do poder de compras governamentais, como fator de desenvolvimento local, tem sido pouco explorado como fonte geradora de emprego e renda no Brasil. Neste ponto, as ME/EPP podem ser vistas como fator estratégico de desenvolvimento, na medida em que incentivam o crescimento econômico local e regional, fortalecendo-os.

Isso tudo só é possível por meio de uma inovação jurídica trazida pelo Decreto nº 8.538/2015 (BRASIL, 2015). Nele se observa a ampliação da aplicação da margem de preferência para as ME/EPP sediadas local ou regionalmente, nas contratações públicas. Essa inovação normativa remete-se também a uma ferramenta inovadora de desenvolvimento local.

Desse modo, conforme discutido e demonstrado na Figura 1, um circuito econômico para o desenvolvimento local partiria do Estado, fomentando as compras públicas via licitações direcionadas às ME/EPP, fortalecendo o mercado de bens/serviços, dinamizando o mercado de trabalho e aumentando o enriquecimento da população local e poder de compra deles.

Relacionamos a compra compartilhada entre instituições públicas à viabilidade de promoção do desenvolvimento local. Evidenciaram-se as contratações de ME ou EPP por parte das instituições como ponto de partida para a verificação de como as compras compartilhadas contribuem para o desenvolvimento local, abordando conceitos, atributos e correlações da Teoria dos Circuitos da Economia Urbana (SANTOS, 1979; 2008) como uma forma de visão da economia local, e reforçando que as compras de ME/EPP (dentro do Circuito Superior Marginal e Circuito Inferior) desenvolvem o mercado regional e local.

Assim, a partir da Teoria dos Circuitos Econômicos de Santos (1979; 2008; 2012), a análise da economia urbana pode, a nosso ver, refletir em desenvolvimento local. Adequou-se a Teoria dos Circuitos às contratações de ME/EPP como forma de desenvolvimento local, sendo feito enquadramento das referidas empresas ao Circuito Superior Marginal e Circuito Inferior, afinal tais empresas apresentam-se pequenas, menos modernas, tendo, ao mesmo tempo, um caráter residual e emergente à região.

Para tanto, o governo federal, privilegiando as ME/EPP locais nos processos licitatórios, permitiria que as mesmas se fortalecessem economicamente, revertendo o desenvolvimento da economia local, com a consolidação e fortalecimento desse mercado.

Desta maneira, concluímos haver relacionamento considerável entre a compra compartilhada, a viabilidade de promoção do desenvolvimento local via licitações com ME/EPP locais, consoante os conceitos de Circuito Superior Marginal e Circuito Inferior da Teoria dos Circuitos Urbanos de Santos (2008) e as prerrogativas de que o micro e o pequeno empresário local dispõem nas licitações. Direcionando essa possibilidade para qualquer órgão público, gera-se um precedente para a realização de aspectos inovadores na gestão da Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, jul./ago. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6650/5234>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BELLUCCI, R. Mais apoio aos micro e pequenos negócios. **Revista Pará Industrial**, Belém, ed. 31, ano 7, p. 10-13, set. 2015. Disponível em: <http://www.fiempa.org.br/downloads/revista/2015/31/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm. Acesso em: 01 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. Instrução normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=597>. Acesso em: 01 fev. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nº 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 11 nov. 2016.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Construindo_o_desenvolvimento_loca_l_sust.html?hl=pt-BR&id=UDzMIAm2ldwC. Acesso em: 17 nov. 2016.

CRUZ, J. M. da; OLIVEIRA, S. Z. de. Considerações sobre as licitações em face das alterações do estatuto nacional da microempresa e empresa de pequeno porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº 147/2014. **Revista Negócios Públicos**, Curitiba, v. 10, n. 122, p. 8-14, set. 2014.

FERNANDES, J. U. J. **O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios**. Brasília, DF: SEBRAE, 2009.

FERNANDES, J. U. J. Preferência em licitações públicas. *In: INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. Infográficos - Compras Públicas: estudos, conceitos e infográficos. Edição especial 2015. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2015. p. 61.*

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

MARINELA, F. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAIS, F. R. A. *O sistema de registro de preços e a economia de escala no setor público: um estudo de caso nas compras governamentais*. 2011. 78f. Monografia (Especialização) - Escola de Administração Fazendária (ESAF), Pós-Graduação em Finanças Públicas com ênfase em Administração Orçamentário-Financeira, Brasília, 2011. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2014-08-06.4864304781/view. Acesso em: 27 dez. 2016.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. de. Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 13, n. 5, p. 232-257, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-69712012000500009>. Acesso em: 29 dez. 2016.

PARK, C. S. H.; SILVA, M. J. L. da. Políticas públicas e o poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos. *In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI)*, 23., 2014, João Pessoa. *Anais [...]* João Pessoa: CONPEDI/UFPB, 2014. p. 472-496. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SANTOS, J. C. Fomento para indústria e para internalização das compras no Pará. *Pará Industrial*, Belém, ed. 31, v. 7, p. 5, set. 2015. Disponível em: <http://www.fiepa.org.br/admin/upload/anexos/revistas/revista-para-industrial-edicao-31-1508330827.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 1996.

SANTOS, M. *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, M. Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial. In: CASTRO, Edna; MOURA, Edila; MAIA, Maria Lúcia (org.). **Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço**. Belém: EDUFPA, 1995. p. 13-20.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**. O caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. Brasília: ABMES, 2000.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2015. 7. ed. São Paulo: SEBRAE; DIEESE, 2015. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario-do%20trabalho-na%20micro-e-pequena%20empresa-2014.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

SILVA, J. N. **Perspectivas sustentáveis nas compras governamentais**: um estudo de caso na Universidade Federal Rural da Amazônia. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/tcc/413>. Acesso em: 1 nov. 2016.

SQUEFF, F. de H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília, DF: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21116. Acesso em: 6 ago. 2017

ZYLBERMAN, M. **A gestão das compras públicas dos estados brasileiros**: a experiência do Rio de Janeiro com a opção pela descentralização. 2015. 71f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13712>. Acesso em: 15 nov. 2016.

ANÁLISE DO ATENDIMENTO DE INSTRUMENTOS TÉCNICOS E LEGAIS NO GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM ÁREA URBANA

Rafael Monteiro de Souza¹

Arthur Julio Arrais Barros²

José Almir Rodrigues Pereira³

1 INTRODUÇÃO

A urbanização e o crescimento da população nos grandes centros urbanos geralmente ocorrem de forma desordenada, tendo como uma das consequências o aumento na geração de resíduos sólidos urbanos. Entretanto, muitas vezes não há adequações no sistema de gerenciamento de resíduos para atender às novas demandas apresentadas, o que acarreta ineficiência na prestação dos serviços e déficit no atendimento da população (BARROS *et al.*, 2016). Assim, a tarefa de gerir um sistema de resíduos sólidos consoante com a legislação vigente é um grande desafio para os gestores públicos, empresas especializadas e demais atores envolvidos no processo.

Vale citar que parcela considerável dos municípios brasileiros destina os resíduos sólidos urbanos de forma inadequada. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada em 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 61% dos municípios brasileiros destinavam os resíduos sólidos para vazadouros a céu aberto, alternativa de disposição final ambientalmente inadequada. Além disso, no universo de 4.469 municípios pesquisados, 1.856 (41,53%) destes não utilizam nenhum tipo de tratamento de resíduos, representando fonte potencial de contaminação do solo, do ar e dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, além de risco à saúde e ao bem-estar da população.

Com esse cenário, e para fins de regulamentação e estruturação do setor, foi promulgada a Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais dos quatro componentes que

¹ Administrador (UFPA), mestre em Gestão Pública (UFPA) e chefe do Departamento de Pessoal do Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUIBB). E-mail: rmonteiro@ufpa.br

² Graduado em Engenharia Sanitária e Ambiental, mestrando em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e engenheiro do quadro efetivo da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). E-mail: arthur.barros@cosanpa.pa.gov.br

³ Engenheiro sanitário (UFPA), mestre em Recursos Hídricos (UFPA) e doutor em Hidráulica e Saneamento (EESC/USP), coordenador do Grupo de Pesquisa Hidráulica e Saneamento (GPHS/UFPA) e professor da Faculdade de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: rpereira@ufpa.br

constituem o saneamento básico no Brasil, no caso o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas e a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2007). No setor de resíduos sólidos, ainda é preciso observar a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e que apresenta a seguinte definição:

Art. 3º, Inciso XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

Nesse novo momento do setor nos municípios brasileiros, destaca-se a preocupação com os Resíduos de Serviço de Saúde (RSS). Silva e Hoppe (2005) ressaltam que os RSS são gerados por prestadores de assistência médica, odontológica, laboratorial, farmacêutica e instituições de ensino e pesquisa médicas relacionadas tanto à população humana quanto à veterinária.

Apesar dos RSS constituírem, em média, somente 1% do total de resíduos gerados em uma comunidade, é importante que estes sejam gerenciados de forma segura e sustentável para possibilitar a saúde da coletividade (SILVA; VON SPERLING; BARROS, 2014), visto que o gerenciamento impróprio destes expõe a riscos expressivos os pacientes e trabalhadores dos estabelecimentos de saúde, a comunidade e o meio ambiente, em razão das características de periculosidade desses resíduos (WHO, 2007).

Para reduzir tais riscos, Neves *et al.* (2016) observam que “este tipo de resíduo é amparado por uma série de normas e resoluções, as quais possuem a finalidade de orientar os responsáveis das fontes geradoras acerca das etapas de gerenciamento e manuseio adequados dos mesmos”. De acordo com Schalch (2002), a gestão de RSS no estabelecimento de saúde deve englobar escolhas e tomada de decisão que envolvam as políticas e os instrumentos legais instituídos.

Atualmente no Brasil, o manejo dos Resíduos de Serviços de Saúde é regido pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 306/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pela Resolução CONAMA nº 358/2005, além de normas complementares da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o que constitui amplo arcabouço legal para o gerenciamento desses resíduos de forma a não impactar o meio ambiente e a qualidade de vida nos centros urbanos brasileiros.

Para isso, é importante observar que o grande potencial poluidor dos RSS torna indispensável atender ao estabelecido na Lei nº 12.305/2010, no caso que os órgãos geradores de resíduos dos serviços de saúde, como postos de atendimento, hospitais e escolas de medicina, dentre outros, precisam elaborar plano de gerenciamento para nortear os procedimentos gerenciais e a tomada de decisões referentes aos resíduos sólidos gerados em suas atividades.

De acordo com Melo e Prim (2013), o Plano de Gerenciamento de RSS (PGRSS) deve seguir as normas de biossegurança, buscando evitar acidentes de trabalho, preservar a saúde pública e a qualidade do meio ambiente. Além disso, o PGRSS deve estabelecer procedimentos de classificação, segregação, acondicionamento e identificação dos resíduos.

Logo, quando o gerenciamento ocorre de forma inadequada, os empreendimentos geradores dos RSS ficam sujeitos às punições previstas nas Leis nº 6.437/1977 e nº 9.605/1998, nas quais são estabelecidas sanções em função das condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente independentemente da apuração da responsabilidade civil e penal do infrator.

Portanto, o objetivo do presente trabalho é analisar o gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde em Hospital Universitário, avaliando se os procedimentos técnicos de manejo e controle de resíduos são adequados e se atendem ao estabelecido na legislação e nas normas brasileiras vigentes do setor de resíduos sólidos.

2 ÁREA DE ESTUDO E ETAPAS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUIBB), localizado em área de grande densidade populacional da cidade de Belém, capital do estado do Pará. Esse hospital é uma instituição de assistência, ensino e pesquisa vinculada à Universidade Federal do Pará (UFPA), tendo 300 leitos e prestando assistência à saúde da população pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Na Figura 1, é mostrado o prédio principal do HUIBB.

As atividades da pesquisa foram divididas em três etapas. Inicialmente foi realizado o levantamento da legislação e das normas técnicas vigentes que regulamentam o gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde no Brasil. Para isso, foram consultados sites do governo brasileiro, como da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Figura 1 – Fachada do Hospital Universitário João de Barros Barreto, em Belém/PA

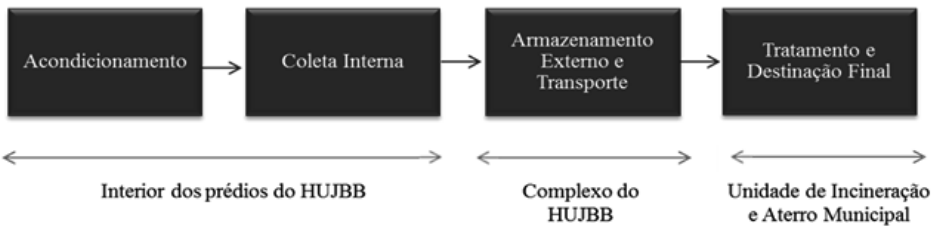


Fonte: UFPA (2014)

Na segunda etapa, foram caracterizadas as etapas e realizado o diagnóstico do sistema de manejo e controle de resíduos no HUIBB. Para isso, foram analisados documentos da Divisão de Engenharia Hospitalar (DEH), como o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do HUIBB, relatórios de quantitativos da coleta mensal de resíduo hospitalar e memorandos de registro da rotina diária dos resíduos comuns e infectantes no hospital.

Nessa etapa, também foram realizadas visitas técnicas para registro fotográfico e acompanhamento do acondicionamento interno e da prestação terceirizada dos serviços de coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos coletados. No Esquema 1, são representadas as etapas do gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde no HUIBB.

Esquema 1– Sequência de etapas e locais de ocorrência das etapas do sistema de manejo e controle de resíduos no Hospital Universitário João de Barros Barreto



Na etapa final, foi avaliada a adequabilidade das ações desenvolvidas no hospital em função da legislação específica e das normas técnicas relacionadas à gestão de resíduos dos serviços de saúde. Para isso, as rotinas operacionais em cada etapa do sistema de manejo dos RSS do HUIBB foram analisadas em função da legislação e das normas técnicas, facilitando a identificação de eventuais problemas.

3 LEGISLAÇÃO E NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS AOS RSS

O HUIBB precisa estar legalmente adequado e tecnicamente respaldado ao estabelecido na legislação e normas brasileiras relacionadas com as atividades do gerenciamento dos resíduos sólidos de serviços de saúde, no caso a RDC ANVISA nº 306/2004, a Resolução CONAMA nº 358/2008 e as NBR 7.500, 9.191 e 13.853 para a etapa de Acondicionamento; a RDC ANVISA nº 306/2004 e a NBR 12.810 para a Coleta Interna; o Decreto nº 5.940/2006 e a RDC ANVISA nº 306/2004 para o Armazenamento Externo e Transporte; e a RDC ANVISA nº 306/2004 e a Resolução CONAMA nº 358/2008 para as etapas externas de Tratamento e Destinação Final dos RSS.

Vale citar que a RDC nº 306/2004 da ANVISA regulamenta toda a cadeia de gerenciamento de resíduos de saúde, da geração à destinação final, sendo as condições de acondicionamento estabelecidas para cada classe de RSS relacionadas no Quadro 1:

No caso da etapa de coleta interna, destaca-se que na RDC nº 306/2004 é recomendada a utilização de salas para armazenamento temporário dos resíduos coletados no interior das edificações em que foram gerados, somente sendo dispensado quando a distância entre o(s) ponto(s) de geração de resíduos e o(s) de armazenamento externo resulte em atraso significativo dos funcionários para levar os RSS de um ponto a outro.

Quanto aos procedimentos de armazenamento externo, a RDC nº 306/2004 da ANVISA prevê que o abrigo destinado ao armazenamento externo dos RSS deve ter várias especificações, como porta provida de tela de proteção, tomada elétrica e canaletas para escoamento de águas servidas direcionadas à rede de esgoto do estabelecimento.

Quadro 1 – Acondicionamento de resíduos dos serviços de saúde segundo a RDC nº 306/2004 da ANVISA

Resíduos infectantes (Classe A)	Subclasses	A1	De maneira compatível com o tratamento a ser utilizado.
		A2	Em saco branco leitoso, que devem ser substituídos quando atingirem 2/3 de sua capacidade ou pelo menos uma vez a cada 24 horas.
		A3	Em saco vermelho, que devem ser substituídos quando atingirem 2/3 de sua capacidade ou pelo menos uma vez a cada 24 horas.
		A4	Em sacos brancos leitosos.
		A5	Em sacos de cor vermelha.
Resíduos químicos (Classe B)	Devem ser acondicionados “sendo observadas as exigências de compatibilidade química dos resíduos entre si, assim como de cada resíduo com os materiais das embalagens” (BRASIL, 2004).		
Resíduos radioativos (Classe C)	Em recipientes de material rígido, forrados internamente com saco plástico resistente.		
Resíduos comuns (Classe D)	“De acordo com as orientações dos serviços locais de limpeza urbana, utilizando-se sacos impermeáveis, contidos em recipientes” (BRASIL, 2004). Caso não sejam destinados à reciclagem, não existe exigência para a padronização de cor destes recipientes.		
Resíduos perfurocortantes (Classe E)	Devem “ser descartados separadamente, no local de sua geração [...] em recipientes, rígidos, resistentes à punctura, ruptura e vazamento, com tampa e devidamente identificados” (BRASIL, 2004).		

No caso do tratamento e destinação final de RSS, a RDC nº 306/2004 da ANVISA é específica por cada classe de resíduos sólidos, conforme pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2 – Tratamento e Destinação Final de Resíduos dos Serviços de Saúde segundo a RDC nº 306/2004 da ANVISA

Subclasses	A1	Devem ser tratados ainda no local de geração.
	A4	Dispostos, sem tratamento prévio, em local licenciado.
	A2	Exigem tratamento térmico por incineração ou cremação.
	A3	
	A5	
Resíduos químicos perigosos	Condicionado ao estado físico do resíduo. Os resíduos que estão no estado líquido “devem ser submetidos a tratamento específico, sendo vedado o seu encaminhamento para disposição final em aterros” (BRASIL, 2004).	
Resíduos infectantes (Classe A) e perfurocortantes (Classe E)	Devem ser tratados, visando à redução ou à eliminação da carga microbiana.	

Em consonância com a RDC nº 306/2004 da ANVISA, a Resolução nº 358/2008 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) regulamenta o tratamento e a disposição final de resíduos dos serviços de saúde.

Ainda é importante observar o Decreto Federal nº 5.940/2006, que regulamenta a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, que precisam separar os resíduos recicláveis descartados na fonte geradora, destinando-os para cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Com isso, é preciso atender ao recomendado nas NBR 7.500/2004, 9.191/2008, 12.810/1993 e 13.853/1997, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), para normatizar na instituição geradora a identificação para o transporte terrestre, manuseio, movimentação e armazenamento de produtos; os sacos plásticos para acondicionamento de lixo; e a coleta de resíduos dos serviços de saúde e os coletores para resíduos de serviços de saúde perfurantes ou cortantes.

Na NBR 7.500, é recomendada a simbologia que deve constar nos recipientes armazenadores de resíduos infectantes (classe A). Já na NBR 9.191, é citado que os sacos plásticos próprios para resíduos infectantes só podem

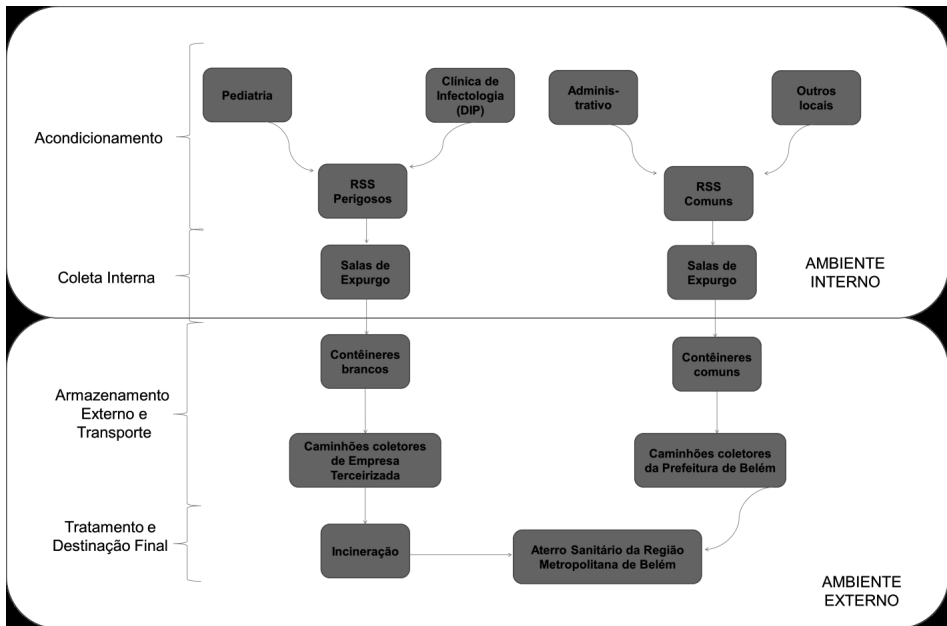
apresentar a cor branca leitosa, enquanto os sacos plásticos para resíduos domiciliares podem apresentar qualquer cor.

Os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) que devem ser utilizados pelos funcionários durante o manejo de resíduos dos serviços de saúde são regulamentados na NBR 12.810, sendo eles: uniforme, luvas, botas, gorro, máscara, óculos e avental. Por sua vez, na NBR 13.853, é estabelecido que os coletores de resíduos perfurocortantes (classe E) devem ser constituídos de material compatível com os padrões de qualidade ambiental especificados pelos órgãos de controle competentes.

4 ETAPAS DO GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO HUIBB

As observações realizadas em campo, os comentários técnicos dos funcionários e os dados levantados em documentos da instituição permitiram a elaboração do Esquema 2, que identifica as etapas do manejo dos Resíduos dos Serviços de Saúde do Hospital Universitário João de Barros Barreto:

Esquema 2 – Sequência das etapas de ocorrência do sistema de manejo e controle de resíduos no Hospital Universitário João de Barros Barreto



A geração de 152,69 kg/dia de RSS no hospital ocorre primordialmente em salas, ambulatórios, centro cirúrgico, enfermarias, prédios anexos, cozinha e lavanderia, sendo a segregação e o acondicionamento desses RSS realizados nos mesmos locais da geração, no caso com a ação de profissionais que respondem por essa atividade ou pelas pessoas que produzem os resíduos.

Na pesquisa, foi observado pouco compromisso dos funcionários e a atenção dos pacientes com a segregação, resultando no descarte inadequado dos RSS. Além disso, ainda não foi instituído o processo de coleta seletiva no hospital, o que explica a mistura de resíduos com teor de periculosidade com resíduos comuns, equivalentes ao de residências e comércios. Após a segregação, os funcionários da empresa terceirizada, responsável pela coleta interna no HUIBB, fecham, retiram e transportam os recipientes de acondicionamento do local de geração até as salas de abrigo interno no hospital, no caso uma sala por andar. Essa coleta interna é realizada em carrinho contêiner nas cores verde (para resíduos comuns) e branca (para os perigosos).

Na pesquisa, foi constatado que os equipamentos utilizados no hospital estão em situação precária, o que aumenta os riscos de acidentes e de proliferação de infecções e doenças. Também foi verificada a falta de isolamento das áreas de circulação interna durante a movimentação dos resíduos coletados no hospital, o que facilita o contato de pessoas que transitam nos corredores e elevadores. Vale ressaltar que, após o uso, não foram imediatamente esterilizados os elevadores utilizados no transporte dos RSS, sendo isso uma fonte adicional de risco.

As principais informações observadas nas etapas de acondicionamento e de coleta interna dos RSS do HUIBB são relacionadas no Quadro 3.

Em seguida, os resíduos foram armazenados em contêineres localizados na área externa do hospital, para facilitar a remoção e o transporte até as unidades de tratamento e de destinação final. Os resíduos dotados de teor de periculosidade foram transportados sem caminhões coletores da empresa terceirizada, sendo essa atividade realizada, em média, em dois dias da semana. Por sua vez, os resíduos comuns foram transportados, em caminhões coletores da Secretaria Municipal de Saneamento da Prefeitura de Belém, até o aterro sanitário para disposição final.

Quadro 3 – Informações adicionais acerca das etapas de acondicionamento e coleta interna no Hospital Universitário João de Barros Barreto

Etapa	Resíduos			
	Infectantes (Classe A)	Químicos (Classe B)	Comuns (Classe D)	Perfurocortantes (Classe E)
Acondicionamento	Sacos brancos leitosos com simbologia específica	–	Sacos plásticos pretos	Recipientes rígidos
Coleta interna	Especificações da etapa			
	Número de funcionários	Divisão de setores	Horário e frequência da coleta	EPI dos funcionários
	83 funcionários, responsáveis direta ou indiretamente pelo manejo de resíduos no hospital	Todas as áreas internas e externas do hospital são setorizadas para a coleta	Frequência de quatro vezes ao dia, realizada nos horários de 5h30min, 13h30min, 17h30min e 23h30min	Bota de PVC, luva de cano longo, máscara tipo 3M, avental, óculos e gorro

Na pesquisa, foram identificadas algumas irregularidades na disposição externa de resíduos de serviços de saúde, como o abrigo externo de resíduos que não é adequado e está em desacordo com o Plano de Gestão de Resíduos do Hospital Universitário João de Barros Barreto. Essa situação influencia negativamente as condições de armazenamento e de manuseio dos resíduos pelos profissionais da empresa contratada. Outra irregularidade observada foi a mistura de caixas de medicamentos e resíduos comuns nos contêineres de armazenamento externo, demonstrando ineficiência na etapa de segregação dos resíduos, conforme pode ser observado na Figura 2.

Além dos contêineres dos resíduos classificados como de potencial risco (infectantes e perfurocortantes) ficarem expostos em local aberto e sem nenhum tipo de isolamento, não existe nenhuma identificação com instruções

e/ou placas de proibição de acesso a este local. Também foram identificados pontos de armazenamento inadequado de resíduos infectantes na área externa do hospital, conforme pode ser observado na Figura 3.

Ainda foi observado trânsito de animais domésticos que podem transmitir doenças, como cachorros, gatos, ratos e baratas, o que aumenta os riscos ambientais e biológicos na área de armazenamento externo dos resíduos coletados. Essas situações inadequadas representam risco potencial à saúde e à segurança de visitantes, pacientes e acompanhantes que transitam nesse local.

Como ponto positivo, foi identificado que o local de armazenamento dos contêineres de resíduos infectantes é separado do local de armazenamento dos resíduos comuns em contêineres identificados. Contudo, de acordo com informações da Divisão de Engenharia Hospitalar, a coleta seletiva no HUIBB não está adequada, visto que os resíduos recicláveis não estão sendo destinados a uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis.

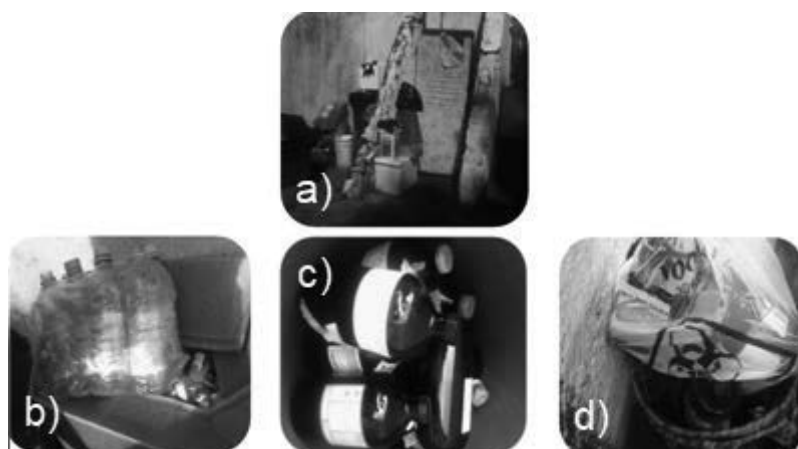
Em relação aos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) dos funcionários que manejam os RSS, verificou-se que são disponibilizados os equipamentos de segurança necessários e determinados pelos instrumentos legais vigentes. Contudo, foi observado que os funcionários não utilizam os equipamentos de segurança durante todo o tempo da jornada de trabalho, o que potencializa os riscos com acidentes, principalmente no manejo dos resíduos perfurocortantes.

Figura 2a) - Abrigo externo inadequado de contêineres de resíduos infectantes e b) Caixas de medicamentos misturadas com resíduos comuns em contêiner externo no Hospital Universitário João de Barros Barreto



Fonte: Autores (2017)

Figura 3a) - Ponto de armazenamento inadequado de resíduos infectantes, com b) Mistura de garrafas plásticas e ampolas de medicamentos, c) Recipientes de substâncias químicas nocivas à saúde e d) Resíduos infectantes incorretamente dispostos



Fonte: Autores (2017)

4 ANÁLISE DO ATENDIMENTO DA LEGISLAÇÃO E DAS NORMAS NO HUIBB

No HUIBB, são adequados os procedimentos de acondicionamento de resíduos infectantes (classe A), observando o preconizado na RDC nº 306/2004 da ANVISA e nas NBR nº 9.191 e nº 7.500 da ABNT. Em relação aos resíduos comuns (classe D), o acondicionamento atende ao estabelecido na legislação e nas normas aplicáveis; o mesmo acontecendo com os recipientes de acondicionamento dos resíduos perfurocortantes (classe E), que observam a Resolução nº 358/2005 do CONAMA. Contudo, a simbologia não foi identificada no acondicionamento dos resíduos da classe E, não permitindo concluir se no gerenciamento do HUIBB são observadas as recomendações da NBR nº 7.500.

Os procedimentos de armazenamento externo de resíduos dos serviços de saúde no HUIBB não atendem ao previsto na RDC nº 306/2004 da ANVISA, já que foram identificadas a mistura de caixas de medicamentos com resíduos comuns nos contêineres externos, pontos inadequados para o armazenamento de resíduos infectantes e deficiências no abrigo externo dos contêineres de resíduos sólidos.

Por sua vez, o tratamento e a destinação final de resíduos comuns (classe D) seguem o estabelecido na RDC nº 306/2004 da ANVISA e na

Resolução nº 358/2005 do CONAMA. Contudo, não há informações do tratamento e destinação final dos resíduos químicos (classe B).

No HUIBB, não ocorre o tratamento interno de alguns subitens da classe A e de itens da classe E, sendo essa obrigação citada na RDC nº 306/2004. Foi constatado que esses resíduos sólidos somente são incinerados após a coleta externa no hospital realizada pela empresa contratada. Também é importante destacar a falta de informações da carga microbiana dos resíduos dos serviços de saúde classe A e classe E no HUIBB, sendo essa caracterização importante e imprescindível recomendada na RDC nº 306/2004.

Os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) utilizados pelos funcionários durante a etapa de coleta interna no HUIBB são adequados ao instituído pela NBR nº 12.810. Vale citar que existe a necessidade de implantação de coleta seletiva, portanto o HUIBB ainda não atende ao estabelecido no Decreto Federal nº 5.940/2006, já que os resíduos sólidos coletados não são reciclados e destinados à cooperativa de catadores de materiais recicláveis.

No Quadro 5, é apresentada a situação do atendimento à legislação regulamentadora no gerenciamento por etapa dos serviços de RSS do HUIBB.

Quadro 5 – Adequabilidade do Hospital Universitário João de Barros Barreto à legislação regulamentadora do gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde

Legislação e normas aplicáveis		Legislação federal	ANVISA	CONAMA
Etapas do gerenciamento		Decreto nº 5.940/2006	RDC nº 306/2004	Resolução nº 358/2008
Acondicionamento de resíduos (Classes)	A	-	OK	-
	B		Ausência de informações	
	D		OK	
	E		-	OK
Coleta interna			Não atende	
Armazenamento externo e transporte		Não Atende		-
Tratamento e destinação final de resíduos (Classes)	A	-	Não atende / Ausência de informações	
	B		Ausência de informações	
	D		OK	
	E		Não atende / Ausência de informações	

Legenda: Onde há o símbolo “-” é porque a lei não se aplica à respectiva etapa do manejo e ao controle de resíduos dos serviços de saúde

Para correção das inconformidades apontadas, é necessário que sejam eliminados os pontos detectados de acondicionamento inadequado de resíduos infectantes, bem como reestruturado o abrigo externo de contêineres de resíduos ao previsto na RDC nº 306/2004 da ANVISA.

Além disso, o HUIBB precisa realizar o tratamento interno antes da coleta, para que sejam atendidas as recomendações da RDC ANVISA nº 306/2004 e da Resolução CONAMA nº 358/2008. Por fim, os resíduos sólidos da coleta seletiva precisam ser destinados à cooperativa de catadores de materiais recicláveis, conforme o instituído no Decreto Federal nº 5.940/2006.

Assim, é preciso que a gestão operacional do HUIBB realize as adequações e correções necessárias, visando preservar a saúde dos profissionais que manuseiam esses resíduos, da comunidade hospitalar e da população urbana do município de Belém.

5 CONCLUSÃO

A legislação brasileira e o conjunto de normas técnicas do manejo e controle de resíduos dos serviços de saúde é completa e abrangente, o que proporciona um amplo aparato legal e técnico para o setor. No caso do HUIBB, ainda são necessárias adequações e correções de atividades para atender ao recomendado nesses instrumentos, especialmente pela localização em área com grande densidade populacional.

No gerenciamento do HUIBB, devem ser realizadas ações para adequar o abrigo dos contêineres, impedir a mistura de RSS e resíduos comuns e eliminar pontos de armazenamento inadequado de resíduos infectantes. Uma alternativa importante para iniciar a mudança no setor é a implantação da coleta seletiva no hospital, conforme previsto no Decreto Federal nº 5.940/2006.

Além disso, existem situações que, mesmo não abrangidas pelos instrumentos legais e técnicos, precisam ser solucionadas para aperfeiçoar o manejo e controle de resíduos de saúde no HUIBB. Um exemplo é a necessidade de atualização do Plano de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde do hospital de 2010, que não corresponde à realidade atual do hospital. Outros exemplos de ações imediatas no HUIBB são o registro da quantidade gerada de RSS por classe e o mapeamento das unidades geradoras de resíduos sólidos, o que facilitará o acompanhamento das atividades e os repasses realizados à empresa contratada.

Uma solução de maior prazo a ser implantada no HUIBB é a inserção de programas de capacitação técnica e educação ambiental na agenda regular da instituição objetivando conscientizar gestores, técnicos e visitantes acerca do impacto que as atividades do hospital podem causar no meio ambiente e na

saúde do corpo técnico e da população, caso não sejam realizadas de forma adequada. Isso contribuirá para o aperfeiçoamento contínuo da equipe técnica e servirá para prevenir novas falhas nas atividades de gerenciamento de resíduos sólidos no hospital.

Assim, é necessário que todas as situações observadas sejam corrigidas, para aperfeiçoar as atividades da equipe técnica do HUIBB, especialmente no atendimento da regulamentação legal do setor, na fiscalização das atividades da empresa contratada e na melhora operacional na coleta, transporte e destinação final dos RSS gerados nas diversas áreas do hospital.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 7.500 – Identificação para o transporte terrestre, manuseio, movimentação e armazenamento de produtos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9.191 – Sacos plásticos para acondicionamento de lixo**. Rio de Janeiro: ABNT, 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12.810 – Coleta de resíduos dos serviços de saúde**. Rio de Janeiro: ABNT, 1993.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 13.853 – Coletores para resíduos de serviços de saúde perfurante ou cortantes: requisitos e métodos de ensino**. Rio de Janeiro: ABNT, 1997.

BARROS, A. J. A.; NYLANDER, J. D. A.; BEZERRA, G. C. M.; MESQUITA, K. F. C.; PEREIRA, J. A. R. Análise da evolução do atendimento da população com coleta de resíduos sólidos nos municípios da Região Metropolitana de Belém. *In*: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 17. 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ABES, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 306, de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0306_07_12_2004.pdf/95eac678-d441-4033-a5ab-f0276d56aaa6. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 14 dez. 2017.

CONAMA. Resolução nº 358, de 29 de abril de 2005. *In*: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; CONAMA. Resoluções do CONAMA: resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Brasília, DF, 2012, p. 850-857.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000105.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MELO, A. P.; PRIM, M. B. S. Plano de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde. **Maiêutica – Gestão Ambiental**, Indaial/SC, v. 1, n. 1, p. 43-46, 2013.

NEVES, R. R.; GOMES, M. V. C. N.; YOSHINO, G. H.; SANTOS, J. I. N.; SILVA, Y. C. R. Avaliação do gerenciamento dos resíduos de serviço de saúde em um hospital universitário no município de Belém-PA. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, Pombal/PB, v. 1, n. 10, p. 82-90, jan./dez. 2016.

SCHALCH, V. *et al.* **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Universidade de São Carlos: Apostila, 2002. Disponível em: http://www.deecc.ufc.br/Download/Gestao_de_Residuos_Solidos_PGTGA/Apostila_Gestao_e_Gerenciamento_de_RS_Schalch_et_al.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

SILVA, C. E.; HOPPE, A. E. Diagnóstico dos resíduos de serviços de saúde no interior do Rio Grande do Sul. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 146-151, abr./jun. 2005.

SILVA, D. F.; VON SPERLING, E.; BARROS, R. T. V. Avaliação do gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte (Brasil). **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 251-262, set./dez. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Hospital Barros Barreto realiza inscrições para cursos**. Belém: UFPA, 2014. Disponível em: <http://www.portal.ufpa.br/imprensa/noticia.php?cod=9566>. Acesso em: 09 nov. 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO core principles for achieving safe and sustainable management of healthcare waste**. Geneva: WHO, 2007. Disponível em: http://www.who.int/water_sanitation_health/medicalwaste/hcwprinciples/en/. Acesso em: 15 mar. 2018.

ANÁLISE DO DESEMPENHO OPERACIONAL E DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA

Fernanda Pinheiro Pantoja¹
José Almir Rodrigues Pereira²

1 INTRODUÇÃO

A transformação acelerada e assíncrona das cidades tem evidenciado a necessidade de ações planejadas e coordenadas do poder público e da sociedade em geral para lidar com as questões atinentes aos resíduos sólidos, pois as deficiências desse serviço têm forte impacto na degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população.

Apesar do recente destaque do tema no cenário brasileiro, ainda é possível observar que os meios oficiais de prestação de serviços tendem a ser insuficientes e ineficazes na maioria das cidades brasileiras, especialmente naquelas situadas na região Amazônica (SNIS, 2015), afetando o quadro epidemiológico, sobretudo pela presença de doenças resultantes da falta de um sistema condizente com as diretrizes delineadas pela Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

No caso específico do município de Belém, capital do estado do Pará, a produção *per capita* de resíduos sólidos urbanos é de 0,96 kg/hab./dia (SNIS, 2015), sendo grandes os desafios dos gestores públicos na condução de ações de planejamento, implementação e operacionalização do serviço de limpeza urbana e manejo desses resíduos com ampla participação da sociedade.

Disso decorre a importante questão: como o município de Belém tem atuado na operacionalização e na gestão financeira do setor diante das diretrizes da Política Nacional? O objetivo deste estudo consiste em analisar a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do município de Belém sob os aspectos do desempenho operacional e da sustentabilidade financeira em período posterior à lei.

¹ Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (PPGGP/NAEA/UFPA), graduada em Ciências Contábeis, auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará, professora da Faculdade de Estudos Avançados do Pará e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA). E-mail: nanda_fiscal@hotmail.com

² Doutor em Hidráulica e Saneamento, engenheiro sanitário, professor titular do Instituto de Tecnologia da Universidade Federal do Pará (ITEC/UFPA), professor permanente do PPGGP/NAEA/UFPA e coordenador do Grupo de Pesquisa Hidráulica e Saneamento (GPHS/UFPA). E-mail: rpereira@ufpa.br

Para alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: Apresentar as diretrizes da PNRS, descrever a situação do município de Belém-PA no que se refere à estrutura da cadeia de resíduos sólidos na sua vertente operacional, e aferir a relação receitas e despesas do setor baseada no sistema de cobrança dos serviços prestados e dos gastos incorridos.

Por apresentar tema relevante, cuja discussão tem sido crescente na gestão pública, dados os reflexos no meio ambiente e conseqüentemente no bem-estar da população, associado à disponibilização dos dados do SNIS acerca da situação do município de Belém-PA frente às exigências da lei federal, justifica-se o seu estudo.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, exploratória, de abordagem qualitativa. Como fonte primária de informações, foram utilizados dados oficiais publicados pelos governos federal e municipal no Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS, 2015) e no Portal da Transparência do Município de Belém (BELÉM, 2015). A partir desse levantamento, foram apresentados e discutidos os resultados obtidos no período delimitado no estudo em consonância com a bibliografia utilizada.

Além desta introdução e das considerações finais, o capítulo está estruturado nas seguintes seções: Na primeira, compondo o referencial teórico, são apresentadas as definições e composição do sistema de resíduos sólidos, bem como as diretrizes trazidas pela Lei Federal nº 12.305/2010; na segunda, é feita a caracterização do local do estudo. Por fim, na terceira seção, são apresentados os resultados e as contribuições da pesquisa.

Frise-se que o estudo não tem a pretensão de esgotar o tema acerca do assunto, mas fomentar a discussão em torno do efetivo cumprimento da Lei nº 12.305/2010 por parte dos entes federativos, no caso o município de Belém, haja vista a necessidade de aperfeiçoar a gestão do setor e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população.

2 RESÍDUOS SÓLIDOS: DEFINIÇÃO E ETAPAS DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO

A expressão “resíduos sólidos” apresenta vasta definição na literatura relacionada ao tema, sendo algumas mais elaboradas que outras. Na linguagem corrente, o termo é concebido praticamente como sinônimo de lixo, mas, para Carvalho e Oliveira (2011), a utilização da expressão é muito mais apropriada do que o termo lixo, uma vez que este dá ideia de material sujo e sem serventia, sem reaproveitamento, enquanto aquele se refere a algo que tem valor econômico e utilidade para alguém.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) define tecnicamente resíduos sólidos, por meio da NBR 10.004/2004, da seguinte forma:

resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviável em face à melhor tecnologia disponível.

A definição contida na norma é abrangente e, em razão disso, procura classificar os resíduos com características semelhantes, visando orientar os gestores e a sociedade nas estratégias de manejo para cada grupo identificado. Nesse sentido, a citada classificação segrega-os quanto à origem (domiciliar, comercial, público, hospitalar, industrial, agrícola e entulho), à composição química (orgânico e inorgânico), à presença de umidade (seco e úmido) e à toxicidade (perigosos e não perigosos).

Além disso, podem ainda ser classificados em dois grandes grupos: os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e os Resíduos Sólidos Especiais (RSE). O primeiro compreende os rejeitos domésticos ou residenciais, comerciais e públicos. O segundo contempla os resíduos industriais, de construção civil, radioativos, de portos, aeroportos e terminais rododiferroviários, agrícolas e de serviços de saúde (MANO; PACHECO; BONELLI, 2010).

Na operacionalização da cadeia de resíduos sólidos, é relevante observar as diversas etapas, que vão da geração até a disposição final. A geração, no início, tem significativo impacto em toda a estrutura, pois quanto mais resíduos descartados, maiores serão os volumes a serem coletados, transportados, tratados e dispostos no meio ambiente (ALCÂNTARA; SILVA; PEREIRA, 2016).

O manejo incorreto de resíduos sólidos no Brasil tem se revelado como um dos fatores de maior impacto ambiental, visto que a disposição inadequada causa poluição da água, do ar e do solo, além de criar um ambiente propício para a proliferação de insetos causadores de doenças, colocando em risco a saúde pública e, por conseguinte, ocasionando uma série de demandas para o Estado (PAIVA, 2012).

Os sistemas de resíduos sólidos utilizados na maioria dos Municípios do Brasil apresentam configuração caracterizada pelo menor *status* socioeconômico, pelo menor poder aquisitivo e evidenciam as seguintes etapas:

geração, acondicionamento, coleta, transporte e destino final dos resíduos sólidos (CARNEIRO, 2006; MARRA, 2016).

Para a *PricewaterhouseCoopers* - PWC (2011), a configuração de um sistema de resíduos sólidos desejável deve envolver o conhecimento e a compreensão de cada uma das fases de execução dos serviços de limpeza urbana, coleta e transporte, tratamento e disposição final, assim como as tecnologias existentes para cada etapa do ciclo de gerenciamento, os quais são determinantes na escolha do modelo operacional a ser implantado.

A gestão dessas etapas tem se revelado como crescente desafio para a sociedade atual, especialmente para a Administração Pública, em razão da quantidade e da diversidade, do crescimento populacional, do consumo, da expansão de áreas urbanas e da cultura histórica de aplicação de recursos insuficientes para a gestão ambientalmente adequada desses resíduos (LOGAREZZI, 2004; MILLER, 2013).

A aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, após vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional, marcou o início de uma forte articulação institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios –, o setor produtivo e a sociedade em geral na busca de soluções para os problemas afetos ao setor dando novos rumos à discussão sobre o tema.

3 DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS - LEI Nº 12.305/2010

O Estado brasileiro impulsionado pelas demandas ambientais, sociais e econômicas, que constituem os pilares do desenvolvimento sustentável, vem procurando complementar seus instrumentos legais, ainda que de forma retardatária, com vistas à formulação de arcabouço jurídico institucional capaz de fomentar as melhorias no setor de resíduos sólidos.

A Carta Constitucional de 1988, art. 21, XX, reservou à União competência de estabelecer diretrizes para o saneamento básico, assim como instituir normas gerais para proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI).

Da mesma forma, a promulgação das Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010 destacou o papel da União no planejamento do setor, por meio dos Planos Nacionais de Saneamento Básico, coordenado pelo Ministério das Cidades e de Resíduos Sólidos, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

Os Estados, de acordo com a PNRS, têm a atribuição de elaborar o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, instituindo regiões metropolitanas,

aglomerações urbanas e microrregiões, atuando no planejamento, organização e integração das ações do setor em seu território.

Aos municípios foi repassada a responsabilidade pela gestão econômica, social e política da limpeza urbana e pela coleta, transporte e destinação final dos materiais descartados, que são serviços públicos locais nos termos da CF/88, bem como respondem pelo encerramento dos lixões, inclusive com prazo determinado para isso (BRASIL, 2010).

Cite-se que a aprovação da PNRS, por meio da Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, iniciou a articulação institucional entre os entes federados, o setor produtivo e a sociedade em geral, na busca de soluções para os problemas da gestão desse segmento.

Nesse novo modelo, foi estabelecida a análise do ciclo de vida, que avalia os impactos ambientais de determinado produto, desde a extração da matéria-prima até o retorno do resíduo final ao meio ambiente; a logística reversa, caracterizada por um conjunto de ações destinadas a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos ao setor empresarial, para aproveitamento e/ou destinação adequada e a coleta seletiva dos resíduos sólidos, previamente segregados, conforme sua constituição ou composição (BRASIL, 2010).

Da mesma forma, a lei hierarquizou a prioridade a ser observada na gestão e no gerenciamento dos resíduos, qual seja: não geração, redução da quantidade e do volume gerados, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Esses são concebidos como resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentam outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

Com efeito, as ações relacionadas ao Setor de Resíduos Sólidos devem ser pensadas e trabalhadas como um todo, de modo abrangente, em longo prazo, e pelas três esferas – Federal, Estadual e Municipal –, operando base na combinação satisfatória de responsabilidades, articulação técnica e política (LOGAREZZI, 2004; KEPPKE, 2015).

De certo que esses entes devem elaborar o plano de gerenciamento dos resíduos, definindo as diretrizes, estratégias, metas e ações de acordo com as suas particularidades e com ampla participação popular, visando à construção de uma capacidade efetiva de gestão.

Cumpre destacar que a operacionalização do sistema deve ser avaliada levando-se em conta, ainda, aspectos ligados à sustentabilidade econômico-financeira. As receitas, ou fontes de recursos do governo, são a espinha dorsal

sobre a qual repousam os gastos públicos incorridos com a prestação de serviços à população.

Segundo Costa (2010), o fator financeiro sempre foi relevante na evolução do setor de Saneamento no Brasil, seja por intermédio preferencial do poder público, seja do privado, a ampliação da cobertura dos serviços tem se demonstrado função direta, entre outros aspectos, da disponibilidade de recursos e da elaboração de planos de engenharia financeira específicos para as necessidades de cada período da história nacional.

A sustentabilidade financeira corresponde ao conjunto de fatores que ampararão a continuidade dos serviços públicos no tempo, o que envolve formas de custeio, investimentos em infraestrutura, equipamentos e inovação tecnológica, além da aplicação de recursos na recuperação de passivos ambientais, como é o caso dos atuais lixões (PWC, 2011).

Para isso, a base legal para a cobrança nos municípios dos serviços relacionados aos resíduos sólidos, por meio de taxas ou tarifas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades, foi destacada na Lei nº 11.445/2007, art. 29, II, e na Lei nº 12.305/2010, art. 19, XIII, sendo o Plano de Gestão elemento norteador da fixação dos valores.

4 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O Município de Belém está localizado às margens da Baía do Guajará, no estuário do rio Tocantins e do rio Pará, em plena Floresta Amazônica, tendo área de 1.513 km², dos quais, 34% continentais e 65% insulares em 39 ilhas. É entrecortado por cursos d'água e canais retificados, apresenta em algumas localidades característica ambiental de várzea, sujeito a inundações periódicas quando da ocorrência de maré alta e de chuvas (BELÉM, 2015).

A cidade, com 1.439.561 milhões de habitantes, é a segunda mais populosa da Região Norte e a décima primeira do País, sendo a população distribuída em 71 bairros, que integram oito Distritos Administrativos, e tem a maior densidade demográfica, atualmente 1.307,17 hab./km², observada para o conjunto da Amazônia e para o Estado do Pará (BELÉM, 2015).

O Plano Diretor de Belém, disposto na Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008, define, entre as diretrizes gerais de desenvolvimento do Município de Belém, a promoção das condições básicas de habitabilidade por meio do acesso de toda a população à terra urbanizada, à moradia e ao saneamento ambiental, bem como a garantia da acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos.

No tocante ao componente resíduos sólidos, as principais leis municipais referentes ao setor estão dispostas de forma esparsa e são destacadas a seguir:

- a) Lei Ordinária nº 7.631, de 24 de maio de 1993 – Torna obrigatória a coleta seletiva do lixo em escolas públicas, hospitais, restaurantes, supermercados, feiras, mercados, grandes lojas, praias, logradouros públicos ou similares e dá outras providências;
- b) Lei Ordinária nº 8.012, de 2 de junho de 2000 – Dispõe sobre coleta, transporte e destinação final de lixo patológico e dá outras providências;
- c) Lei Ordinária nº 8.014, de 28 de junho de 2000 – Dispõe sobre coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos industriais e entulhos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular e dá outras providências;
- d) Lei Ordinária nº 7.192, de 21 de dezembro de 1981, alterada pela Lei nº 8.623/2007 – Institui a Taxa de Resíduos Sólidos no Município de Belém e dá outras providências;
- e) Lei Ordinária nº 8.899/2011, de 26 de dezembro de 2011 – Institui o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Belém (PGRS) e dá outras providências.

Atualmente, a estrutura organizacional evidencia a presença de três macro-órgãos estratégicos, Inclusão Social, Infraestrutura e Gestão. As políticas públicas de resíduos sólidos integram o de infraestrutura, tendo as Secretarias de Saneamento (SESAN) e de Meio Ambiente (SEMA) como responsáveis.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Aspectos Operacionais: Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos

De acordo com o panorama dos resíduos sólidos no Brasil da Associação Brasileira de Empresa de Limpeza e Resíduos Especiais (ABRELPE) e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), na Tabela 1 são relacionadas informações de população, volume de resíduos sólidos urbanos gerados, coleta e destinação final no País, na Região Norte, no Estado do Pará e no município de Belém em 2012.

Tabela 1 - Panorama da Geração, Coleta e Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Brasil em 2012

Região	População urbana hab.	Geração ton./dia	Coleta ton./dia	Destinação final		
				Adequada ton./dia	Inadequada ton./dia	Inadequada (%)
Brasil	163.713.417	201.058	181.288	105.011	76.177	42,02%
Norte	12.010.233	13.754	11.585	4.063	7.522	64,93%
Pará	5.343.274	6.164	5.028	1.379	3.649	72,57%
Belém	1.398.360	1.342	1.089	298	791	72,60%

Fonte: ABRELPE, SNIS (2012)

Conforme demonstrado, o Brasil registrou produção *per capita* de resíduos sólidos de 1,23 kg/hab./dia. Do total produzido e coletado no País, mais da metade teve destinação final adequada. Ao passo que, na Região Norte, a produção *per capita* foi de 1,14 kg/hab./dia e, do volume coletado, aproximadamente, 65% foram dispostos de maneira inadequada, sinalizando que a região ainda enfrenta desafios para tratar seus resíduos de forma correta.

As informações de produção, coleta e destinação final, no Estado do Pará, permitem inferir que este tem peso significativo em relação à Região Norte do País, alcançando, nos dois primeiros quesitos, quase a metade da quantidade verificada para toda a região; já no que tange ao terceiro item, supera o percentual apresentado.

No que diz respeito ao município de Belém, a produção *per capita* foi de 0,96 kg/hab./dia, com volume coletado de aproximadamente 0,78 kg/hab./dia, sendo que 72% desse total não têm destinação final ambientalmente correta.

Considerando as disposições contidas na Lei nº 11.445/2007 e na Lei nº 12.305/2010, no que se refere às etapas desse serviço público, a saber: coleta e transporte; tratamento e destinação final, a SESAN dispõe, na sua estrutura organizacional, do Departamento de Resíduos Sólidos (DRES), responsável pela organização e prestação de tais serviços, que se efetivam mediante a contratação de empresas terceirizadas.

Apesar da necessidade institucional, a SESAN ainda não dispõe de instrumento de planejamento específico para o setor de resíduos sólidos, o que dificulta o estabelecimento de objetivos e metas a serem atingidas no setor, afetando o desempenho operacional do sistema no município, desde a geração até a disposição final ambientalmente adequada.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém, exigência da PNSB, instituído na Lei Municipal nº 9.113, de 15 de maio de 2015, não contempla o componente resíduos sólidos, apenas o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. No que diz respeito ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, previsto na Lei nº 12.305/2010, a cidade ainda não dispõe desse instrumento de planejamento.

Apesar de contar com o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, definido na Lei Municipal nº 8.899/2011, os seus dispositivos não estão totalmente de acordo com a Lei nº 12.305/2010, inclusive a nomenclatura não se coaduna com os dispositivos da PNRS, necessitando, com isso, passar por processo de reformulação e ampliação.

No que diz respeito à operacionalização das etapas desse serviço público, é possível observar, com base nos dados do SNIS, que coleta e transporte, na modalidade convencional, têm sido o foco principal da gestão do município de Belém, especialmente na área urbana. No período de 2012 a 2015, o serviço relativo a essa etapa atendeu 92,00% da população total e 92,79% da população urbana, sendo coletado em média 1.828 t/dia entre resíduos domésticos e originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas.

A frequência diária da coleta convencional apresenta cobertura percentual de 44% e de 56% de duas a três vezes na semana. A coleta dos resíduos sólidos é a parte mais sensível aos olhos da população, portanto a mais passível de crítica, o que faz com que ela represente, na grande maioria dos Municípios, cerca de 50% a 80% do custo de operação de limpeza pública (LIMA, 2004)

Em relação à coleta seletiva, o Município enfrenta grandes desafios, já que essa modalidade tem se revelado incipiente. Segundo Oliveira (2012), os programas relativos a esse segmento em Belém apresentam-se, diante da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, como um conjunto de ações pontuais descontínuas e desconectadas entre as dimensões política, econômica, ambiental, cultural, e sem adequado controle social, dificultando sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Cabe destacar que, no Brasil, a reciclagem de resíduos constitui uma prática mais difundida entre os princípios dos três R (Reduzir, Reutilizar e Reciclar), tanto que foi incorporado ao texto da Lei da PNRS. Nos termos do artigo 9º, § 1º, do Decreto nº 7.404/2010, a implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Nesse aspecto, Oliveira (2012) sustenta que não foram observados êxitos nos projetos de coleta seletiva implementados, desde 2003 pela PMB, em alguns bairros centrais da cidade, em razão das frequentes modificações no rumo das ações do programa, a cada mudança de administração municipal. Como resultado, tem-se projetos com descontinuidade, pouca expressividade e difíceis de serem expandidos, baseado na adesão da população local.

Conforme diagnóstico do SNIS nos anos de 2012 e 2015, menos de 10% da população urbana era atendida pela coleta seletiva, na modalidade porta a porta. A quantidade de material reciclável recuperada no período em Belém-PA foi de 768 t/ano (84,00% papel, 9,00% plásticos e 7,00% metais), sendo reduzida com a crescente produção de resíduos sólidos.

Entre as iniciativas pode ser citado o projeto de reciclagem modelo porta a porta em um único bairro, mediante a contratação direta de cooperativa de catadores para a coleta e transporte do material reciclável para centros de triagem. Também foram definidos locais para entrega voluntária, em ecopontos, para a população não contemplada pela coleta seletiva (BELÉM, 2015). Contudo, essas ações não trouxeram resultados expressivos.

Apesar dos avanços na coleta convencional, foi percebido que as demais etapas do sistema ainda são importantes desafios para a gestão do Município, sobretudo o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos. Desde a década de 90, foi utilizado o Aterro do Aurá, situado na localidade Santana do Aurá, distante cerca de 19 km do centro de massa da área coletada. Em face da sua concepção metropolitana, o Sistema Aurá ainda recebia resíduos sólidos dos Municípios de Ananindeua e Marituba.

Diante da possibilidade de esgotamento da capacidade do aterro, Brasil *et al.* (2011) observaram que a disposição dos resíduos sólidos no Aurá passou a representar uma ameaça potencial aos recursos ambientais locais, principalmente no que tange à qualidade ambiental do solo, do ar e da água subterrânea, diante da presença de um lixão a céu aberto, como principal área de destino final dos resíduos urbanos, sem a infraestrutura necessária para a proteção dos componentes ambientais.

A seleção de áreas para a localização de novo aterro metropolitano foi uma das atividades de convênio do Governo do Estado do Pará (GEP) como Grupo de Pesquisa Hidráulica e Saneamento da Universidade Federal do Pará (GPHS-UFGPA), destinado ao estudo de alternativas técnicas para o Plano Diretor de Gestão Consorciada dos Resíduos Sólidos de seis municípios da região Metropolitana de Belém (RMB) até o ano 2035.

Nesse Convênio seria definida solução integrada para os municípios da RMB atenderem ao estabelecido na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Contudo, por solicitação unilateral de encerramento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano/GEP, esse convênio foi encerrado.

Em 2013, o Ministério Público do Estado do Pará interveio na situação e fez as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba assinarem Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), comprometendo-se a adequarem a destinação final dos resíduos sólidos, incluindo a definição de estratégias para a recuperação do lixão do Aurá e a integração dos catadores.

Em 5 de julho de 2015, o citado Aterro foi desativado, decorrido mais de um ano do prazo determinado pela Lei nº 12.305/2010. Cite-se que a concepção inicial do Aurá era de Aterro, mas por causa do esgotamento das

condições ambientais necessárias a um aterro sanitário é hoje considerado um lixão a céu aberto. Um novo aterro privado contratado pela prefeitura, localizado em Marituba, passou a receber os resíduos urbanos da cidade. Contudo, isso elevou os custos de manutenção do setor no Município.

Cumprе ressaltar que essa mudança tem recebido críticas em relação ao efetivo cumprimento da lei, uma vez que a ordem de prioridade da política não foi atendida, sobretudo no que diz respeito ao conceito de tratamento, levando em consideração a inclusão dos catadores e a disposição final apenas dos rejeitos.

Apesar da importância das soluções adotadas, as decisões da PMB não foram fundamentadas em instrumentos de planejamento, portanto o Município de Belém ainda não dispõe de Plano para orientar as ações, além de não atender ao estabelecido nas Leis Federais nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010.

5.2 Aspectos Orçamentários e Financeiros do Sistema de Resíduos Sólidos

A previsão de mecanismos de cobrança pelos serviços afetos ao Setor de Resíduos Sólidos foi destacada na Lei nº 11.445/2007 (art. 29, II), tendo sido reforçada na Lei nº 12.305/2010 (art.19, XIII). Diante dessa previsão, Campani e Scheidemandel (2009) afirmam que essas leis vieram dar respostas para a questão da suficiência financeira para as atividades vinculadas à gestão dos resíduos sólidos.

Os autores destacam ainda que os supracitados dispositivos legais fornecem a base para a cobrança, por meio de taxas ou tarifas em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades, tendo o Plano de Gestão como norteador para a fixação dos valores.

Cumprе destacar a respeito dessa definição de mecanismos de cobrança que, passados anos após a promulgação das leis, a presença de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos que permita a concepção desse arranjo jurídico ainda não se faz presente na maioria dos Municípios brasileiros e em particular no Município de Belém.

Consoante as informações do SNIS e da SESAN, foi possível identificar que a manutenção do Sistema de Resíduos Sólidos de Belém provém de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Município. Nota-se que, na capital do Estado do Pará, existe a cobrança de uma taxa relativa aos resíduos sólidos. A espécie tributária foi instituída na Lei nº 7.192/1981, alterada pela Lei nº 8.623/2007, esta última alteração foi apenas para substituir a nomenclatura de Taxa de Limpeza Pública para Taxa de Resíduos Sólidos.

A cobrança é feita na Guia de Recolhimento do Imposto Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e apresenta-se de forma fixa, observada a atualização

anual pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA-E), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo calculada em função da metragem, não variando de acordo com a quantidade produzida. A arrecadação da taxa nos anos de 2012 a 2015 é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2 - Valores arrecadados com a taxa de resíduos sólidos no município de Belém nos anos 2012-2015

Ano	Taxa Resíduos Sólidos Arrecadada (R\$ 1,00)		População Urbana	(R\$/hab./ano)
	Anual	Média Mensal		
2012	28.949.241,99	2.412.436,83	1.398.360	20,70
2013	31.870.752,39	2.655.896,03	1.413.720	22,54
2014	35.503.627,97	2.958.635,66	1.420.582	24,99
2015	38.475.809,24	3.206.317,44	1.427.242	26,96

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SNIS, diagnóstico 2012 a 2015

Ao se considerar a população do Município, constata-se que a arrecadação *per capita* da taxa foi de R\$ 20,70/hab./ano em 2012, chegando a R\$ 26,96/hab./ano em 2015. Para Campani e Scheidemandel (2009), uma das grandes deficiências desse tipo de cobrança é que, por ser cobrado valor fixo, nem sempre é garantida a cobertura dos custos operacionais de coleta, transporte, triagem, destinação e dos investimentos no sistema, os quais apresentam variações de acordo com a produção de resíduos sólidos no Município.

Junte-se a isso o fato de as receitas do IPTU estarem direcionadas, em grande parte, a compromissos do Município que exigem percentuais mínimos para algumas rubricas, como a saúde e a educação, não sendo, portanto, vinculadas diretamente à gestão de resíduos sólidos. Daí que, para Costa (2010), em que pesem os inegáveis benefícios advindos do acesso ao saneamento básico, tanto em termos sociais quanto em econômicos e ambientais, o fornecimento desses serviços com qualidade está cada dia mais dispendioso, requerendo investimentos vultosos, de caráter permanente, que vêm sendo, muitas vezes, preteridos, em virtude da destinação orçamentária a outros setores.

É oportuno destacar que a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos enfatiza os processos de reciclagem, por exemplo, a coleta seletiva e a logística reversa, como potencializadores de ganhos, do ponto de vista econômico, ambiental e social, para os Municípios brasileiros, mas esses instrumentos ainda não são efetivos na cidade de Belém.

Para Cohn (1995), a insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis são males crônicos das políticas públicas e programas sociais, sendo causas da falha do planejamento de políticas públicas em países em desenvolvimento. Soares (2004) complementa afirmando que, no caso do gerenciamento dos resíduos sólidos, os entraves verificados, principalmente nos países em desenvolvimento, tornaram-se complexos em razão da quantidade e da diversidade, da explosão das áreas urbanas e da restrição dos recursos financeiros públicos.

De fato, as atribuições definidas na PNRS, no que diz respeito ao sistema de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, exigem que os municípios tenham estrutura econômico-financeira condizente com as responsabilidades estabelecidas. Os gastos com limpeza urbana, no Brasil, consomem de 5% a 15% do orçamento municipal (PWC, 2011).

Na capital do Estado do Pará, o percentual registrado nos anos de 2012 a 2015 correspondeu à média de 5,46% do orçamento da prefeitura. Na Tabela 3, são relacionadas as despesas do Município de Belém, no que tange à manutenção do sistema de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no período analisado.

Tabela 3- Despesas da PMB com a manutenção do sistema de limpeza pública e manejo de RS - 2012-2015

Ano	Despesas/manutenção do setor (R\$ 1,00)		População Urbana	(R\$/hab./ano)
	Anual	Média Mensal		
2012	69.855.744,68	5.821.312,06	1.398.360	49,95
2013	109.338.994,13	9.111.582,84	1.413.720	77,34
2014	149.444.387,64	12.453.698,97	1.420.582	105,20
2015	158.456.594,24	13.204.716,19	1.427.242	111,02

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SNIS, diagnóstico 2012 a 2015

De acordo com as normas gerais de direito financeiro aplicável aos entes federativos na elaboração e controle dos orçamentos públicos, esses dispêndios são classificados na categoria econômica corrente, uma vez que representam gastos contínuos para custeio e manutenção dos serviços ofertados à população pelos entes públicos. As despesas registraram aumento de cerca de 127%, com a despesa *per capita* de R\$ 49,95/hab./ano em 2012 passando para R\$ 111,02/hab./ano em 2015.

Cite-se, nesse cenário, o peso significativo das etapas de coleta e transporte, representando cerca de 90% dos valores registrados no período de referência. A diferença de 10% relaciona-se às fases de tratamento e destinação

final, o que evidenciou, no período analisado, que a alocação de verbas públicas nessa importante etapa do sistema e revelou incipiente por parte do Poder Público local.

O problema da disposição final tem assumido magnitude alarmante, mediante a percepção de ações generalizadas das Administrações Públicas locais ao longo dos anos, em apenas afastar das zonas urbanas o lixo coletado, depositando-o, por vezes, em locais absolutamente inadequados, a maioria com a presença de catadores – entre eles, crianças – denunciando os problemas sociais que a má gestão do lixo acarreta.

Citando a necessidade de atender às determinações da Lei da PNRS, o Município de Belém firmou o Contrato Administrativo nº 09/2015 entre a SESAN/PMB e a empresa Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos Ltda., assinado em 11.06.2015, publicado no Diário Oficial do Município em 22.06.2015, tendo como objeto a contratação de aterro particular para o destino final dos resíduos sólidos urbanos do Município (BELÉM, 2015).

A estimativa de pagamento mensal contratada foi de R\$ 1.800.000,00, relativa à quantidade prevista de 30.000 ton./mês, ao custo de R\$ 60,00 ton./mês, por seis meses, porém essa solução ocasionou impactos ainda maiores nas despesas da prefeitura, visto que de julho a dezembro de 2015 o montante pago à empresa terceirizada correspondeu a R\$ 9.012.206,60

Na Tabela 4, estão sintetizados os resultados obtidos das receitas conseguidas com a arrecadação da taxa de resíduos sólidos e das despesas correntes realizadas pelo município, nos anos 2012 a 2015, retratando a insustentabilidade financeira do setor.

Tabela 4 - Taxa de Resíduos Sólidos arrecadada x Despesa Liquidada com serviços de limpeza urbana no período 2012 a 2015

Ano	População Urbana	Receitas/Taxa Resíduos Sólidos		Despesas/manutenção do setor		(In) Sustentabilidade Receitas-Despesas
		R\$/Anual	R\$/Per Capita	R\$/Anual	R\$/Per Capita	R\$/Anual
2012	1.398.360	28.949.241,99	20,70	69.855.744,68	49,95	-39.906.502,69
2013	1.413.720	31.870.752,39	22,54	109.338.994,13	77,34	-77.468.241,74
2014	1.420.582	35.503.627,97	24,99	149.444.387,64	105,20	-113.940.759,67
2015	1.427.242	38.475.809,24	26,96	158.456.594,24	111,02	-119.980.785,00

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SNIS, diagnóstico 2012 a 2015

Os valores apresentados evidenciam que a receita decorrente da cobrança da taxa de resíduos sólidos é, por si só, insuficiente para custear as atividades do setor no Município, mesmo considerando terem sido sucessivamente crescentes e integralmente aplicados para pagamento das despesas afetas ao segmento.

Enquanto as despesas *per capita* tiveram crescimento em torno de 127%, as receitas com a taxa não aumentaram tanto, apresentando crescimento de aproximadamente 33%. Vale ressaltar que as receitas provenientes do lançamento da taxa, inserida no carnê do IPTU, são recolhidas ao Tesouro Municipal, e nada garante sua aplicação integral no setor.

Destarte e diante de uma política nacional que atribuiu aos Municípios responsabilidade pelos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, fica evidente a necessidade de recursos complementares, já que a estruturação e a manutenção do setor tendem a consumir recursos vultosos, que, além de escassos, conforme demonstrados, também são demandados em outras áreas mais valorizadas pelo munícipe (PANTOJA, 2016)

Para tanto, necessita dos instrumentos de planejamento do setor, pois nele são definidas as soluções e metas a serem adotadas, bem como previstas as soluções compartilhadas, seja para regulação, seja para prestação de serviços, dando subsídios, inclusive, para a elaboração de projetos de captação de recursos nos órgãos Federais e Estaduais, e também na iniciativa privada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento populacional associado à falta de infraestrutura no que tange à operacionalização do Sistema de Resíduos Sólidos na capital do estado do Pará, incluindo, entre outros, a ausência de instrumentos de planejamento, a falta de conscientização da população e a insuficiência de recursos são fatores que têm influenciado o gerenciamento do setor no município, repercutindo de forma negativa no meio ambiente, na imagem da cidade, na saúde e na qualidade de vida dos munícipes.

A disposição final ambientalmente adequada em conformidade com as exigências da Lei nº 12.305/2010 ainda representa um dos maiores desafios da capital do estado do Pará. No período analisado, de acordo com o SNIS, a etapa de coleta convencional, especificamente na área urbana, foi foco principal da gestão do município, enquanto a coleta seletiva revelou-se incipiente evidenciando ações pontuais em alguns bairros da cidade.

Do mesmo modo, as etapas de tratamento e destinação apenas dos rejeitos ainda se manifestam como objetivos a serem alcançados. A despeito do contrato administrativo firmado entre a prefeitura e a empresa privada gestora

de aterro particular no ano 2015, constatou-se que não atendeu às diretrizes Lei nº 12.305/2010.

Ademais, a terceirização desse serviço elevou os gastos da prefeitura e contribuiu, sobremaneira, para o aumento das despesas totais do setor no município. Em 2012, o valor anual/habitante registrado foi de R\$ 49,95, atingindo R\$ 111,02 em 2015.

Nesse mesmo período, não foram observadas alterações na taxa cobrada de resíduos sólidos na Guia do IPTU, sendo apenas alterada a nomenclatura de Taxa de Limpeza Pública para Taxa de Resíduos Sólidos. O aumento na arrecadação dessa taxa, passando de R\$ 20,70 hab./ano em 2012 para R\$ 26,96 hab./ano em 2015, mesmo que fosse revertida integralmente ao setor, não seria suficiente para o custeio das atividades.

Conclui-se que o município de Belém ainda não efetivou as ações necessárias para dar cumprimento às diretrizes da PNRS, apesar da mudança no ordenamento jurídico nacional, introduzida sobretudo pelas Leis de Saneamento Básico e da Política de Resíduos Sólidos, que possibilitou, do ponto de vista normativo, o bom aparelhamento do setor.

Dessa forma, cabe ao município a urgente elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, instrumento fundamental para a integração das ações das políticas públicas do ente, de forma que possa, efetivamente, contribuir para o cumprimento da lei, aumentar a eficiência dos serviços prestados, diminuir os impactos ambientais e melhorar as condições de saúde e de vida da população.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Valderi de Castro. SILVA, Erica Aline Ferreira. PEREIRA, José Roberto. Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, 2016. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1003/pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LIMPEZA PÚBLICA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. ABRELPE, 2014. Disponível em: www.abrelpe.org.br. Acesso em: 10 jan. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR10004 – Resíduos Sólidos – Classificação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BELÉM. Lei Municipal nº 7.192, de 21 de novembro de 1981. Institui a taxa de resíduos sólidos no município de Belém e dá outras providências. **[Diário Oficial do Município]**. Belém, nov. 1981.

BELÉM. Lei Municipal nº 8.899, de 26 de dezembro de 2011. Institui o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Belém - PGRS e dá outras providências. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, dez. 2011.

BELÉM. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/transparencia>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL, Erika Castilho et al. Impactos ambientais decorrentes do aterro sanitário da região metropolitana de Belém/PA: aplicação de ferramentas de melhoria ambiental. Caminhos de Geografia. **Revista on line**, v. 12, n. 39, 2011. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.305, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.html. Acesso em: 14 nov. 2014.

CAMPANI, D. B.; SCHEIDEMANDEL, B. N. **Remuneração da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. Livro III, p. 509-519.

CARNEIRO, Paulo Fernando Norat. **Caracterização e Avaliação da Potencialidade Econômica da Coleta Seletiva e Reciclagem dos Resíduos Sólidos Domiciliares gerados nos Municípios de Ananindeua e Belém-PA**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

CARVALHO, Anésio Rodrigues de; OLIVEIRA, Maria Vendramini Castrignano de. **Princípios Básicos do Saneamento do Meio**. 10. ed. São Paulo: SENAC, 2011.

COSTA, Bertoldo Silva. **Universalização do Saneamento Básico: utopia ou realidade**. A efetivação do capital social na política pública do saneamento básico. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12. p. 1-17, jun./dez. 1995.

KEPPKE, Rosane Segantin. Capacitação: catalisador de arranjos federativos para políticas públicas. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais** [...] Brasília: CONSAD, 2015.

LIMA, L. M. Q. **Lixo: tratamento e biorremediação**. 3. ed. São Paulo: Hermus, 2004.

LOGAREZZI, A. Contribuições conceituais para o gerenciamento de resíduos sólidos e ações de Educação Ambiental. *In: LEAL, A. C. et al. Resíduos sólidos no Pontal do Paranapanema*. Presidente Prudente-SP: Viena, 2004. p. 221-246.

MANO, E. B.; PACHECO, E. B. A. V.; BONELLI, C. M. C. **Meio ambiente, poluição e reciclagem**. 2. ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2010.

MARRA, Aline Batista. **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil e em Portugal: análise dos planos de resíduos sólidos e da disposição ambientalmente adequada**. 2016. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Minas, Metalúrgica e de Materiais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MILLER, G. T. **Ciência ambiental**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

OLIVEIRA, R. M. M. **Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos: o Programa de Coleta Seletiva da Região Metropolitana-PA**. 2012. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano) - Universidade da Amazônia, Belém, 2012.

PAIVA, Cícero Otávio de Lima. Ordenamento jurídico brasileiro e a evolução no tratamento de resíduos sólidos. **Revista CAAP**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 135-158, 2012.

PANTOJA, Fernanda Pinheiro. **Gestão de transferências voluntárias: desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos do município de Belém/PA**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

PRICEWATERHOUSECOOPERS SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA. **Guia de Orientação para Adequação dos Municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. São Paulo: PWC, 2011. 138 p.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Programa de Modernização do setor de saneamento: diagnóstico da Gestão e manejo de resíduos sólidos urbanos- 2012-2015**. Brasília, DF: MCidades/SNSA, 2015.

SOARES, N. M. B. **Gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos domiciliares no município de Fortaleza-CE**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

Impressão e acabamento Gráfica e Editora Santa Cruz (Belém-Pará)
Papéis Polén 80g/m² (miolo)
Papelão 132g/m² | Couchê Fosco 150g/m² (capa)
Tipografia Times New Roman (títulos e texto)

