

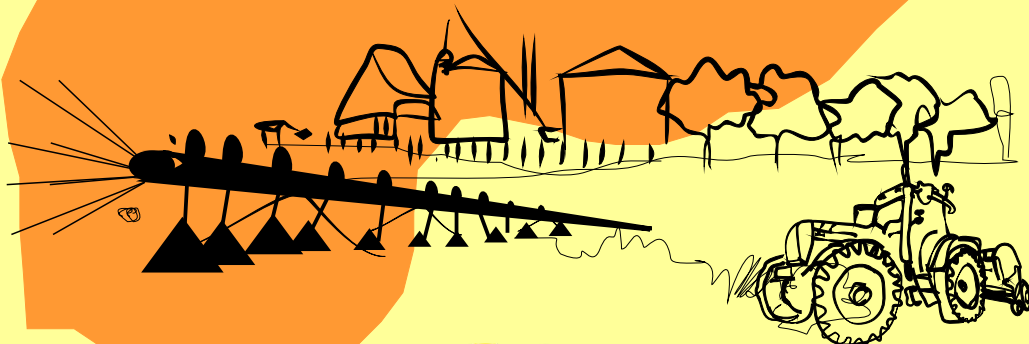
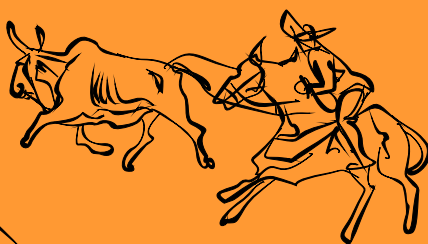
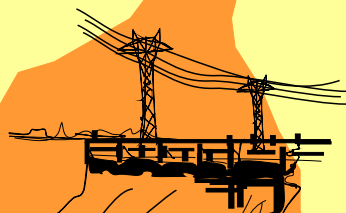
Organizadores

Fabiana Rodrigues de Almeida Castro

Adriana Castelo Branco de Siqueira

Alexandre Rabêlo Neto

**POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL:** uma perspectiva
acerca da Gestão e Administração
Pública



**POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**
uma perspectiva acerca da Gestão e
Administração Pública

Fabiana Rodrigues de Almeida Castro
Adriana Castelo Branco de Siqueira
Alexandre Rabêlo Neto
- Organizadores -

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: uma perspectiva acerca da Gestão e Administração Pública

AUTORES

Adriana Castelo B. de Siqueira	Fernanda Raquel dos S. Sousa
Alexandre Rabêlo Neto	Gisélia de J. D. P. Alexandre
Ana Lúcia de Moura Fontes	João Carlos H. B. do Nascimento
Antonio Fonseca dos S. Neto	John Lennon Nunes Feitosa
Cristhian Rêgo Passos	Leila Leal Leite
Danilo Alves do Nascimento	Leonardo Santana Passos
Denis Barros de Carvalho	Naiane Nascimento Mendes
Fabiana Rodrigues de A. Castro	Ricardo Alággio Ribeiro
Fagner Martins de Santana	Rosiany de Sousa Luz

Teresina - Piauí



2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

REITOR

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

SUPERINTENDENTE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Prof.^a Dr.^a Jacqueline Lima Dourado

EDITOR

Prof. Dr. Ricardo Alággio Ribeiro

COMITÊ EDITORIAL AD HOC

Alzira Tereza Garcia Lobato Nunes
André Menezes Gonçalves
Edna Maria Goulart Joazeiro
Joice Sousa Costa
Josiani Julião Alves de Oliveira
Lucia Cristina dos Santos Rosa
Maria das Graças Cunha Gomes
Maria Helena de Jesus Bernardo
Suzaneide Ferreira da Silva

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Ricardo Alággio Ribeiro (Presidente)
Prof. Dr. Acácio Salvador Veras e Silva
Prof. Dr. Antônio Fonseca dos Santos Neto
Prof.^a Dr.^a Cláudia Simone de Oliveira Andrade
Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima
Prof.^a Dr.^a Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz
Prof. Dr. Viriato Campelo



Edição e Normalização Bibliográfica

Prof.^a Dr.^a Fabiana Rodrigues de Almeida Castro

Projeto Gráfico, Capa e Editoração Eletrônica

Delson Ferreira Bonfim

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade Federal do Piauí - UFPI

P769 Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional : uma perspectiva acerca da Gestão e Administração Pública / Fabiana Rodrigues de Almeida Castro, Adriana Castelo Branco de Siqueira, Alexandre Rabêlo Neto, organizadores. - Teresina : EDUFPI, 2020 , 278 p.
E-Book
ISBN: 978-65-5904-017-9

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento regional. 3. Administração pública. I. Castro, Fabiana Rodrigues de Almeida. II. Siqueira, Adriana Castelo Branco de. III. Rabêlo Neto, Alexandre.

CDD 353.5

Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI

Campus Ministro Petrônio Portela, Espaço Rosa dos Ventos, bairro Ininga, Teresina-Piauí - Brasil - CEP 64049-550 • Tel. 55 (86) 3215 5688 • Site: www.ufpi.br/sobre-edufpi - E-mail: editora@ufpi.edu.br - **Todos os direitos reservados**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
COMPORTAMENTOS DE CIDADANIA ORGANIZACIONAL: uma revisão bibliométrica <i>Danilo Alves do Nascimento</i> <i>Alexandre Rabêlo Neto</i>	11
DESEMPENHO INSTITUCIONAL DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E AS VARIÁVEIS QUALIDADE PERCEBIDA, SATISFAÇÃO E VANTAGEM COMPETITIVA: uma revisão bibliográfica <i>Gisélia de J. D. P. Alexandre</i> <i>Alexandre Rabelo Neto</i>	37
EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS DA REGIÃO NORDESTE SOB A PERSPECTIVA DE INDICADORES DO DESEMPENHO INSTITUÍDOS PELO TCU PARA AS IFES <i>Rosiany de Sousa Luz</i> <i>Fabiana Rodrigues de Almeida Castro</i>	63
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS: um estudo sobre a dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016 <i>Cristhian Rêgo Passos</i> <i>João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento</i>	89
GESTÃO DE PROJETOS NO ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS SOCIAIS URBANOS: projetos vila-bairro e lagoas do Norte - Teresina (PI) <i>Cristhian Rêgo Passos</i> <i>Adriana Castelo Branco de Siqueira</i>	117

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a importância dos indicadores na implementação da Agenda 2030 <i>Fagner Martins de Santana</i> <i>Leonardo Santana Passos</i> <i>Fabiana Rodrigues de Almeida Castro</i> <i>Alexandre Rabelo Neto</i>	151
OS PROCESSOS DE TRABALHO DAS OUVIDORIAS DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS <i>Leila Leal Leite</i> <i>Denis Barros de Carvalho</i>	177
OS 20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: uma experiência de participação social e gestão <i>Naiane Nascimento Mendes</i> <i>Antonio Fonseca dos Santos Neto</i>	205
POLÍTICA DE PERMANÊNCIA ESTUDANTIL: um estudo de caso da Universidade Federal do Piauí <i>Ana Lúcia de Moura Fontes</i> <i>Ricardo Alággio Ribeiro</i>	231
RELAÇÕES DE EMPODERAMENTO DE MULHERES QUE OCUPAM CARGOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI <i>Fernanda Raquel dos Santos Sousa</i> <i>John Lennon Nunes Feitosa</i> <i>Fabiana Rodrigues de Almeida Castro</i> <i>Alexandre Rabelo Neto</i>	255

APRESENTAÇÃO

A coletânea "**Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**: uma perspectiva acerca da Gestão e Administração Pública" surgiu a partir de um desafio posto aos professores pesquisadores, Profa. Dra. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro, Profa. Dra. Adriana Castelo Branco de Siqueira e Prof. Dr. Alexandre Rabêlo Neto, objetivando uma discussão acerca das temáticas que permeiam a Gestão Pública e a Administração Pública, em coautoria entre docentes e alunos vinculados ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública - NUPEGEP e egressos do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí.

Sendo assim, os dez artigos apresentados nesta obra foram publicados em várias coletâneas, anais de eventos científicos, apresentados em mesas-redondas, minicursos e conferências, nos quais se contempla uma abordagem crítica em relação aos aspectos voltados para as Políticas Públicas e o Desenvolvimento Regional, não somente sob um olhar positivista, mas também, sob uma perspectiva construtivista, como forma de contribuir para o debate em relação à Gestão e Administração Pública.

A coletânea está organizada em dez artigos que tratam de Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional, Gestão Pública e Administração Pública. Portanto, tem-se dez capítulos como forma de contribuição à temática proposta pelos pesquisadores e discentes.

No primeiro capítulo **COMPORTAMENTOS DE CIDADANIA ORGANIZACIONAL**: uma revisão bibliométrica, dos autores Danilo Alves do Nascimento e Alexandre Rabêlo Neto, busca-se uma reflexão sobre a importância dos comportamentos de cidadania organizacional para o aumento da competitividade e o atingimento dos objetivos organizacionais. Para isso, os procedimentos técnicos foram delineados pela pesquisa bibliográfica, a partir de uma revisão dos principais conceitos sobre o assunto e análise bibliométrica.

No segundo capítulo **DESEMPENHO INSTITUCIONAL DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E AS VARIÁVEIS QUALIDADE PERCEBIDA, SATISFAÇÃO E VANTAGEM COMPETITIVA**: uma revisão bibliográfica, dos autores Gisélia de Jesus Dias Pereira Alexandre e Alexandre Rabêlo Neto, busca-se, através de revisão bibliográfica, analisar as variáveis qualidade percebida, satisfação e vantagem competitiva, relacionadas na literatura como influenciadoras do desempenho institucional dessas instituições.

No terceiro capítulo **EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS DA REGIÃO NORDESTE SOB A PERSPECTIVA DE INDICADORES DO DESEMPENHO INSTITUÍDOS PELO TCU PARA AS IFES**, das autoras Rosiany de Sousa Luz e Fabiana Rodrigues de Almeida Castro, avalia-se a eficiência das universidades federais brasileiras da região Nordeste, a partir de indicadores do desempenho instituídos pelo TCU para as IFES, por meio de estudo exploratório e a partir da utilização do método de Análise Envoltória de Dados (DEA).

No quarto capítulo **FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS**: um estudo sobre a dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016, dos autores Cristhian Rêgo Passos e João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, investiga-se o grau e a localização geográfica dos níveis de dependência do Fundo Municipal de Participação (FPM) pelos municípios do estado do Piauí. Para tanto, o Índice de Dependência do Fundo Municipal de Participação (IDFPM) foi calculado dividindo-se a receita do FPM pela atual Receita Municipal, com dados de 176 dos 224 municípios do Piauí, extraídos do Banco de Dados do Departamento do Tesouro Nacional/FINBRA.

No quinto capítulo **GESTÃO DE PROJETOS NO ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS SOCIAIS URBANOS**: Projetos Vila-

Bairro e Lagoas do Norte - Teresina (PI), dos autores Cristhian Rêgo Passos e Adriana Castelo Branco de Siqueira, realiza-se, através de levantamento bibliográfico e análise qualitativa, a análise dos Projetos Vila-Bairro e Lagoas do Norte, em Teresina, com foco nas ações integradas em gestão de projetos voltadas para o desenvolvimento local.

No sexto capítulo OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a importância dos indicadores na implementação da Agenda 2030, dos autores Fagner Martins de Santana, Leonardo Santana Passos, Fabiana Rodrigues de Almeida Castro e Alexandre Rabêlo Neto, faz-se uma análise da importância da produção dos indicadores de desenvolvimento sustentável utilizados para acompanhar o alcance das metas estabelecidas nos ODS. Por meio de uma revisão da literatura e acesso a bases governamentais (Plataforma ODS e site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), descreve-se o processo histórico do desenvolvimento sustentável no país e apresenta-se o estágio atual de elaboração dos indicadores.

No sétimo capítulo OS PROCESSOS DE TRABALHO DAS OUVIDORIAS DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS, dos autores Leila Leal Leite e Denis Barros de Carvalho, descreve-se os processos de trabalho das Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSEH, uma vez que a Ouvidoria pode ser vista como um instrumento de participação social na gestão democrática por proporcionar ao cidadão a oportunidade de ser participante dos processos de gestão.

No oitavo capítulo OS 20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: uma experiência de participação social e gestão, dos autores Naiane Nascimento Mendes e Antônio Fonseca dos Santos Neto, investiga-se o processo de democratização na gestão pública, com ênfase na participação social, sumariamente, nos 20 anos de experiência do Orçamento Popular de Teresina-PI, levando em consideração o contexto de ampliação e complexidade da arena decisória participativa, no âmbito público.

No nono capítulo RELAÇÕES DE EMPODERAMENTO DE MULHERES QUE OCUPAM CARGOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI, dos autores Fernanda Raquel dos Santos Sousa, John Lennon Nunes Feitosa, Fabiana Rodrigues de Almeida Castro e Alexandre Rabêlo Neto, busca-se uma reflexão acerca das relações de empoderamento de mulheres que ocupam cargos de ges-

tão na Universidade Federal do Piauí, no ano de 2019, por meio da realização de um estudo qualitativo, com a utilização de entrevistas e Análise de Conteúdo.

No décimo capítulo POLÍTICA DE PERMANÊNCIA ESTUDANTIL: um estudo de caso da Universidade Federal do Piauí, dos autores Ana Lúcia de Moura Fontes e Ricardo Alággio Ribeiro, realiza-se uma análise do financiamento da política de permanência estudantil implementada pela Universidade Federal do Piauí após a instituição do PNAES, por meio da identificação dos avanços e limites na implementação, delimitando-se como período para análise o ano de 2008, primeiro ano subsequente à criação do PNAES, até o ano de 2017.

Sendo assim, convidamos a comunidade acadêmica, gestores públicos e demais interessados nas temáticas expostas nessa coletânea, para a leitura dos artigos e, ao mesmo tempo, agradecemos a oportunidade de contribuir com o conhecimento na área de Gestão Pública e Administração Pública.

COMPORTAMENTOS DE CIDADANIA ORGANIZACIONAL: uma revisão bibliométrica

*Danilo Alves do Nascimento¹
Alexandre Rabêlo Neto²*

RESUMO

O artigo tem como objetivo descrever a importância dos comportamentos de cidadania organizacional no aumento da competitividade e no atingimento dos objetivos organizacionais. Para isso, os procedimentos técnicos foram delineados pela pesquisa bibliográfica, a partir de uma revisão dos principais conceitos sobre o assunto e uma análise bibliométrica. Por fim, o trabalho aponta para a indispensabilidade de tais comportamentos na vida das organizações e conclui propondo um aprofundamento teórico que possibilite futuras discussões sobre o tema. Este trabalho se apresenta como uma colaboração para reflexão e discussão sobre aspectos considerados imprescindíveis para uma sensata compreensão dos comportamentos de cidadania organizacional.

Palavras-Chave: Cidadania Organizacional. Pesquisa Bibliométrica. Competitividade.

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Email: daniloalves@ifpi.edu.br

²Doutor em Administração de Empresas pela UNIFOR. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. E-mail: alexandrenaka@hotmail.com

ABSTRACT

This article to describe the importance of behaviors of organizational citizenship in increasing competitiveness and achieving organizational goals. For this, the technical procedures were outlined by bibliographic research based on a review of the main concepts on the subject and a bibliometric analysis. Finally, the work points to the indispensability of such behaviors in the life of organizations and concludes by proposing a theoretical deepening that enables future discussions on the theme. This work presents itself as a collaboration for reflection and discussion on aspects considered essential for a sensible understanding of organizational citizenship behaviors.

Keywords: Organizational Citizenship. Bibliometric Research. Competitiveness.

INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas, recentemente, no segmento econômico, político e social, somado às transformações tecnológicas, rapidez nas comunicações e os efeitos da globalização, reivindicam uma busca por melhores desempenhos por parte das organizações. (STOFFEL; THEIS; SCHREIBER, 2019). A competitividade demanda conquistar e manter posições favoráveis em um mercado global de imprevisíveis transformações, um desafio a ser enfrentado tanto por organizações privadas quanto públicas. (PALUDO, 2016). Políticas públicas, programas governamentais, ações, ou qualquer atividade por parte do Estado precisam ser bem formuladas, monitoradas e avaliadas para o alcance dos objetivos esperados. (COSTA; CASTANHAR, 2003; SOUZA, 2009).

As recentes mudanças na organização do trabalho estão provocando o surgimento de tais comportamentos. (DEKAS, 2010). Para Williams e Anderson (1991), Siqueira (1995) e Huang, You e Tsai (2012), existe relação entre os comportamentos de cidadania organizacional (CCO) e o comprometimento organizacional afetivo (COA), corroborando com os estudos de Rhoades e Eisenberger (2002) ao afirmar que a organização espera de seus colaboradores dedicação, lealdade e comprometimento com os objetivos organizacionais.

Seguindo essa perspectiva, pesquisadores buscam encontrar os antecedentes dos comportamentos de cidadania organizacional (LEPINE, EREZ; JOHNSON, 2002; TAMAYO et al., 1998) como por exemplo, a cultura organizacional (PORTO; TAMAYO, 2005; MENDES; TAMAYO, 1999), a justiça organizacional (FARAHBOD et al., 2012; MOORMAN, 1991; REGO, 2002), a satisfação no trabalho (MASON; GRIFFIN, 2005; MUNENE, 1995; ORGAN, 1990; ORGAN; KONOVSKY, 1989; SIQUEIRA, 1995), o líder e a independência do indivíduo no contexto da tarefa. (BATEMAN; ORGAN, 1983; SMITH; ORGAN; NEAR, 1983; YAFFE; KARK, 2011).

Conforme Bastos (1993), comprometimento organizacional é um estado psicológico que determina o vínculo que o trabalhador estabelece com sua organização. (BORMAN; MOTOWIDLO, 1997). Diversos trabalhos já estabeleceram relações e semelhanças entre as variáveis valores organizacionais e os comportamentos no ambiente de trabalho. (JARDIM, 2009; PORTO; TAMAYO, 2002; PORTO; TAMAYO, 2005; AMOS; WEATHINGHTON, 2008; HASSAN, 2007; MEGLINO, RAVLIN; ADKINS, 1989; SILVA, 2007; TAMAYO, 1996; TAMAYO, 2007).

Considerando que os comportamentos de cidadania organizacional são pré-requisitos para o sucesso e até mesmo para a sobrevivência de uma organização e, que a satisfação, motivação e os valores organizacionais estão estritamente envolvidos com essa estratégia competitiva tão importante para o contexto das organizações (MARTINS, 2014), estes foram escolhidos como objetos de estudo da pesquisa.

O estudo se justifica pela contribuição da temática em busca do desenvolvimento das organizações e seu papel estratégico na gestão, tais fatores enaltecem os estudos relacionados aos comportamentos de cidadania organizacional e as variáveis que influenciam a geração de resultados efetivos. É nesta dimensão do contexto organizacional que o estudo pretende contribuir com um conhecimento na área temática dos comportamentos de cidadania organizacional. (COSTA, 2014).

Outra justificativa é que a dinâmica organizacional, os valores organizacionais, a cultura organizacional e as características individuais de cada pessoa formam a organização e sua configuração única, que é influenciada pelos comportamentos resultantes dos valores

individuais e coletivos. O sucesso das organizações dependerá de novos modelos organizacionais como da satisfação integral das pessoas e não somente de robotizar, automatizar e ou informatizar. (JARDIM, 2009).

Os atos descritos por Katz e Kahn (1974) foram denominados por Smith, Organ e Near (1983) como "comportamentos de cidadania organizacional"³ (CCO). Estes autores compreendiam os CCO tanto em dimensão individual como em dimensão grupal. Segundo Porto e Tamayo (2003, p. 394), "os CCOs representam atividades espontâneas, inovadoras e pró-sociais, que beneficiam a organização, que excedem o papel formal e não são estimuladas por incentivos ou punições contratuais".

Nesse contexto de mudanças e busca de melhores índices de desempenho organizacional (MARQUEZE; MORENO, 2005; SRIVASTAVA; GOPE, 2015) é que este trabalho se apresenta. Conforme Organ (1988), existe a necessidade das organizações buscarem por comportamentos espontâneos, inovadores e cooperativos de seus colaboradores, de tal forma que se tornem mais eficazes e competitivas.

Para dar conta do objetivo do trabalho, além desta primeira seção introdutória, o artigo é composto por mais quatro seções. Na segunda seção apresentamos uma breve revisão da literatura acerca dos comportamentos de cidadania organizacional; na terceira, expõe-se a metodologia utilizada; na quarta, é realizada uma análise bibliométrica sobre o tema, seguida das considerações finais e propostas de trabalhos futuros.

REFERENCIAL TEÓRICO

As organizações poderão redirecionar seus esforços para a criação e manutenção de um ambiente de trabalho que favoreça a propagação dos atos e comportamentos de cidadania organizacional, haja vista que os mesmos são considerados como preditores de comportamentos e atitudes que contribuem para a eficácia organizacional.

³ Grifo dos autores.

(MACKENZIE, PODSAKOFF; PODSAKOFF, 2011; PODSAKOFF; MACKENZIE, 1997; REGO, 2002).

A gestão de valores da organização alinhados aos valores pessoais dos colaboradores pode trazer resultados positivos para ambos os envolvidos. (PAARLBERG; PERRY, 2007). Portanto, esta pesquisa configura-se como uma possível ferramenta gerencial que visa, a partir da perspectiva dos colaboradores, fornecer dados e informações para a melhoria das relações no ambiente de trabalho.

Katz e Kahn (1974) analisaram as teorias sobre organizações e seus reflexos no comportamento organizacional, tal como os aspectos que levam o indivíduo a reagir de determinadas formas em função dos resultados que obtém das organizações. Daniel Katz no ano de 1964 identificou três tipos de comportamentos necessários para o sistema organizacional: o primeiro é que os trabalhadores devem ser induzidos a ingressar e permanecer na organização; o segundo tem relação com o desempenho que os indivíduos devam ter dentro do cargo, ou seja, um comportamento fidedigno; o terceiro é que deve existir atividade inovadora e espontânea que exceda os preceitos dos cargos. Este terceiro e último comportamento identificado, mantém-se mais próximo da cooperação, que é essencial para manter o equilíbrio interno da organização e envolve atitudes sociais espontâneas no cotidiano para ajudar a terceiros. (SMITH; ORGAN; NEAR, 1983).

Segundo Katz e Kahn (1974) é preciso que as organizações incentivem em seus membros o desejo de fazerem parte e de nelas continuar, de modo em que suas atitudes e resultados cumpram devidamente o que é esperado de cada um e contribuam com ideias e melhorias para as organizações. Pois tais comportamentos têm reflexos na redução de custos, na satisfação dos clientes, no aumento da rentabilidade, da produtividade, bem como na redução dos custos e das taxas de turnover e absenteísmo (PODSAKOFF et al., 2009).

Pesquisadores começaram a dar uma atenção especial aos comportamentos espontâneos e inovadores que não são exigidos pelo papel funcional, mas que se tornaram essenciais às organizações, pois é impossível antecipar todas as contingências operacionais e prever as mudanças do meio. Sendo assim, estes comportamentos viabilizam a execução dos objetivos organizacionais. O caráter espontâneo e ino-

vador representa um desempenho superior, muito acima dos requisitos que compõe o cargo. (KATZ; KAHN, 1974).

Os comportamentos prossociais são desempenhados com o objetivo de promover o bem-estar do indivíduo, do grupo ou da organização, eles podem ser prescritos pelo papel funcional do trabalhador ou não. Desta forma, sendo os comportamentos além do papel funcional e benéficos aos indivíduos, passam a ser necessários à organização para o alcance da efetividade. No termo "comportamentos prossociais"⁴ estão presentes três dimensões: cooperação, sugestão criativa e criação de clima favorável à organização no ambiente externo. (GEORGE, 1991).

O termo comportamento extrapapel refere-se às atividades proativas que contribuem para o bem-estar organizacional e que também se assemelha muito ao conceito de cidadania organizacional. Tais comportamentos, também, são baseados na obra de Katz e Kahn (1974), ressaltando a importância de três dimensões: sugestão ao sistema, cooperação e auto treinamento. (PEARCE; GREGERSEN, 1991).

Comportamentos de espontaneidade organizacional atendem ao critério de beneficiar a organização e contribuir para a efetividade organizacional. São comportamentos voluntários e, também, são baseados na obra de Katz e Kahn (1974). Sendo assim, espontaneidade organizacional apresenta uma enorme similaridade com os comportamentos de cidadania organizacional, com os comportamentos prossociais e os comportamentos extrapapel. (GEORGE; BRIEF, 1992).

Para Graham (1991), virtude cívica engloba os comportamentos referentes à participação responsável do indivíduo na política da organização. Por sua vez, os comportamentos de cidadania organizacional são concebidos por ações voluntárias e espontâneas dos funcionários e são considerados antecedentes do desempenho e da efetividade da organização, conforme mostrado no Quadro 1. (ORGAN, 1988).

⁴Grifo dos autores.

Quadro 1 - Termos Similares de Cidadania Organizacional

Comportamentos espontâneos e inovadores Katz e Kahn (1974)	Comportamentos Prossociais	Desempenhados com o objetivo de promover o bem-estar do indivíduo, do grupo ou da organização.
	Comportamentos de Espontaneidade	Comportamentos inovadores e espontâneos que promovem a efetividade organizacional
	Comportamentos Extra-papel	Atividades proativas que contribuem para o bem-estar organizacional e contribuem para efetividade da organização.
	Virtude Cívica	Participação responsável do indivíduo na política da organização
	Comportamentos de Cidadania Organizacional	Ações voluntárias e espontâneas dos funcionários que contribuem para o desempenho e a efetividade da organização

Fonte: Elaborado a partir de Costa, 2014.

Todos estes termos que formam o Quadro 1 foram baseados nos comportamentos espontâneos e inovadores desenvolvidos por Katz e Kahn (1974), sendo assim, o termo que mais ganhou visibilidade na literatura internacional foi "Comportamentos de Cidadania Organizacional"⁵ com a obra dos pesquisadores Smith, Organ e Near (1983).

Bateman e Organ (1983) apresentaram uma das primeiras operacionalizações do termo Comportamentos de Cidadania Organizacional, associando tais comportamentos às contribuições informais e benéficas que os empregados fornecem à organização. Sendo assim, elaboraram 30 itens, divididos em oito dimensões: cooperação, altruísmo, obediência, pontualidade, higiene do local de trabalho, preservação do patrimônio da organização, internalização das normas da companhia e confiança.

⁵Grifo dos autores.

Fica evidenciada a imprecisão sobre a dimensionalidade do fenômeno que é um fator de destaque no campo dos estudos dos comportamentos organizacionais. Essa fragmentação contribui para que não exista um consenso sobre o conceito dos comportamentos de cidadania organizacional entre os pesquisadores da área. Outra suposição é a quantidade de tipos de comportamentos de cidadania e que o termo pode ter natureza contextual/cultural que algumas dimensões possam existir em uma determinada cultura e em outras não. (COSTA, 2014).

Ao examinar os diferentes tipos de comportamentos organizacionais foram identificadas, na literatura, as seguintes dimensões: comportamento de ajuda, esportividade, lealdade organizacional, conformidade organizacional, iniciativa individual, virtude cívica e autodesenvolvimento. Todas estas dimensões são influenciadas pela obra seminal de Katz e Kahn (1974), talvez não seja surpreendente que estas dimensões apresentem uma forte semelhança com as dimensões do comportamento "inovador e espontâneo"⁶ que ele identificou em seu artigo original, incluindo: a) cooperar com os outros; b) proteger a organização; c) voluntariado de ideias construtivas; d) autotreinamento; e) manter uma atitude favorável em relação à empresa. (PODSAKOFF *et al.*, 2000).

⁶Grifo dos autores.

Quadro 2 - Dimensões dos Comportamentos de Cidadania Organizacional

Dimensões	Definições
Comportamentos de ajuda	Ações voluntárias de trabalhadores, utilizadas para ajudar os colegas na prevenção e na superação de problemas dentro da organização ou na realização de tarefas.
Desportivismo	Abster-se de reclamar sobre assuntos triviais e potencializar pequenos problemas que podem conduzir a tensão desfavorável no local de trabalho.
Lealdade organizacional	Promoção da imagem da organização com entidades externas, proteção e defesa da organização em face de ameaças externas e a manutenção do comprometimento mesmo sob condições desfavoráveis.
Obediência (conscienciosidade)	Internalização e aceitação das regras adotadas pelo sistema organizacional, regulamentos, procedimentos.
Iniciativa individual	Atitudes voluntárias de criatividade e inovação com a finalidade de melhorar a execução das próprias tarefas e o desempenho organizacional, persistência do entusiasmo no exercício do próprio cargo.
Virtude cívica	Participação organizacional, preocupação com os interesses da empresa. Revela o nível de fidelidade à organização, representada pela participação dos trabalhadores nas reuniões, encontros e atividades organizacionais.
Autodesenvolvimento	Comportamentos voluntários para melhorar o desempenho pessoal, por meio do desenvolvimento de competências, aptidões e aquisição de conhecimentos que promovam o desenvolvimento individual.

Fonte: Adaptado de Costa, 2014.

O desportivismo ou *sportsmanship* é uma dimensão do comportamento organizacional que recebeu menos atenção na literatura. Organ (1990) definiu esportividade como uma vontade de tolerar os inevitáveis inconvenientes e as imposições do trabalho sem reclamar. Porém, sua definição parece um pouco mais estreita do que esta dimensão implicaria. Por exemplo, para Podsakoff *et al.* (2000), "desportistas" são pessoas que não só não reclamam quando são incomodadas por outros, mas também, são pessoas que mantêm uma

atitude positiva, mesmo quando as coisas não vão no caminho correto, não são ofendidos quando os outros não seguem suas sugestões, estão dispostos a sacrificar seus interesses pessoais pelo bem do grupo de trabalho e aceitam a rejeição de suas ideias pessoais.

A lealdade organizacional ou *organizational loyalty* consiste em espalhar a boa vontade e proteger a organização, endossando, apoiando e defendendo os objetivos organizacionais. Basicamente, a lealdade organizacional implica promover a organização para o público externo, protegendo-a e defendendo-a contra ameaças externas, permanecendo comprometida mesmo sob condições adversas. (GEORGE; BRIEF, 1992).

A conformidade organizacional ou *organizational compliance* tem uma longa tradição de pesquisa na área dos comportamentos organizacionais. Esta dimensão tem sido chamada de "cumprimento"⁷ por Smith, Organ e Near (1983), "obediência organizacional"⁸ por Graham (1991); e "seguindo regras e procedimentos organizacionais"⁹ por Borman e Motowidlo (1997). Esta dimensão parece capturar a internalização de uma pessoa e aceitação das regras, regulamentos e procedimentos da organização, que resulta em uma aderência minuciosa a eles, mesmo quando ninguém observa ou monitora conformidade. A razão pela qual esta dimensão é considerada uma forma de comportamento organizacional é que mesmo que todos tenham o dever de obedecer aos regulamentos da empresa, regras e procedimentos em todos os momentos, muitos funcionários simplesmente não o fazem. Portanto, um funcionário que obedece religiosamente a todas as regras e regulamentos, mesmo quando ninguém assistindo, é considerado um "bom cidadão"¹⁰. (PODSAKOFF *et al.*, 2000).

Outra dimensão que vários pesquisadores identificaram como uma forma de comportamento de cidadania é chamada de iniciativa individual ou *individual initiative*. Esta dimensão da cidadania organizacional é extrafunção apenas no sentido de envolver-se em comportamentos relacionados a tarefas em um nível que está muito além dos níveis minimamente exigidos ou geralmente esperados. Tais

⁷Grifo dos autores.

⁸Idem.

⁹Idem.

¹⁰Idem.

comportamentos incluem atos voluntários de criatividade e inovação projetada para melhorar a tarefa de uma pessoa ou o desempenho da organização, persistindo com entusiasmo e esforço extra para realizar o trabalho e incentivar outras pessoas da organização a fazer o mesmo. Todos esses comportamentos compartilham a ideia de que o funcionário está além do dever. Esta dimensão é semelhante à conscienciosidade, *conscientiousness*, de Organ (1990).

Alguns estudiosos discutindo sobre as responsabilidades que os funcionários têm como cidadãos de uma organização, apresentam a dimensão virtude cívica ou *civic virtue*, que representa um interesse ou comprometimento em nível macro da organização, ou seja, a organização como um todo. Isto é demonstrado pela vontade de participar ativamente na vida da organização que faz parte (por exemplo, participar de reuniões, de debates sobre políticas organizacionais, expressar sua opinião sobre qual estratégia a organização deveria seguir, etc.), procura monitorar seu ambiente para ameaças (por exemplo, relatar riscos de incêndio ou atividades suspeitas, trancar portas, etc.) e oportunidades (por exemplo, acompanhar as mudanças na indústria que podem afetar positivamente a organização) mesmo que venha a ter custos pessoais. Esses comportamentos refletem o reconhecimento de uma pessoa como parte de um todo maior, da mesma forma que os cidadãos são membros de um país e aceitam as responsabilidades que isso implica. (GRAHAM, 1991; ORGAN, 1990, GEORGE; BRIEF 1992).

A última dimensão é o autodesenvolvimento ou "*self development*", por meio dos comportamentos voluntários para melhorar seus conhecimentos, habilidades e atitudes. Esta dimensão é baseada no trabalho de Katz e Kahn (1974). George e Brief (1992) identificaram que o autodesenvolvimento pode incluir a busca de cursos de formação avançada, mantendo-se atento sobre as últimas novidades da área em que atua, ou até mesmo aprendendo um novo conjunto de habilidades, de modo a expandir a gama de contribuições que possa oferecer a sua organização.

Estas dimensões, segundo Podsakoff *et al.* (2000), se apresentam nos comportamentos dos indivíduos no dia a dia da organização. Por exemplo, cooperar com os outros colegas de trabalho se reflete nas dimensões de ajuda e desportividade, proteger a organização se

reflete na virtude cívica, voluntariado de ideias construtivas se reflete na dimensão iniciativa individual, a autoformação se reflete na dimensão do autodesenvolvimento, e manter uma atitude favorável em relação à empresa se reflete na lealdade organizacional. (PODSAKOFF *et al.*, 2000).

Da mesma forma que a lealdade organizacional, representando a organização na comunidade como algo positivo, pode aumentar a capacidade da organização de atrair bons talentos, o comportamento de autodesenvolvimento pode reduzir o treinamento organizacional e as despesas e/ou melhorar a eficácia do trabalho. Outro exemplo é que, embora tomando a iniciativa de fazer sugestões construtivas sobre como melhorar os processos de produção pode melhorar a eficiência da organização e reduzir os custos. (PODSAKOFF *et al.*, 2000).

Conforme Sun, Aryee e Law (2007), o interesse em comportamentos semelhantes aos de cidadania organizacional vem expandido a partir do campo dos comportamentos organizacionais para uma variedade de diferente de áreas e disciplinas, incluindo a gestão de recursos humanos, psicologia industrial e trabalhista, gestão internacional, psicologia militar, economia e liderança.

Para Wang (2016), os comportamentos de cidadania organizacional possuem três categorias de comportamentos que são necessárias para alcançar altos níveis de eficácia organizacional, aqueles mesmos definidos por Daniel Katz, em 1964. Primeiro, os colaboradores devem se juntar e permanecer na organização; segundo, eles devem desempenhar de forma confiável as funções atribuídas a eles; em terceiro lugar, os colaboradores devem desempenhar, de forma confiável, os papéis que lhes são atribuídos e se envolver em comportamentos inovadores e cooperativos, além de exercer os requisitos exigidos pelo cargo e estarem a serviço dos objetivos organizacionais.

Existe uma linha de pesquisa que acredita que os atos de cidadania organizacional se dão porque os empregados retribuem a justiça empregada no tratamento dispensado pela organização. (CHIABURU; LIM, 2008). Conforme a teoria da Troca Social de Blau (1964), os indivíduos retribuem tratamento favorável de organizações ou representantes organizacionais, ou seja, seus chefes, oferecendo algo em troca. Uma das maneiras de retribuir é envolvendo-se em comportamentos de cidadania organizacional. (CHIABURU; LIM, 2008).

Segundo pesquisa de Wang (2016), os funcionários que apresentaram comportamentos de cidadania organizacional podem ter obtido emoções positivas dos seus supervisores, a fim de obterem melhores resultados de avaliação. Sendo assim, comportamentos de cidadania organizacional também afetam a tomada de decisões dos supervisores em treinamento, distribuição de recompensas e decisões de promoção.

Dekas (2010) comprovou que a compreensão do campo sobre quais comportamentos constituem a cidadania organizacional evoluiu de forma incremental ao longo do tempo. Na era da economia e do conhecimento, os trabalhadores do conhecimento surgem com um conjunto de novos comportamentos (por exemplo, a sustentabilidade do empregado) que não era detectada em pesquisas anteriores.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações e teses. O levantamento de dados foi realizado entre 05 de março a 25 de setembro de 2019. Sendo assim, a revisão bibliográfica buscou o levantamento de algumas obras que chamaram a atenção sobre o objeto de estudo, de caráter exploratório, pelo fato de levantar dados junto à literatura especializada para elaboração do arcabouço teórico do trabalho. Desta maneira, permitiu atualizar conhecimentos visando apreciar os diversos posicionamentos que os estudiosos têm sobre o tema.

Quanto à análise bibliométrica, adotou-se uma abordagem quantitativa, por meio de pesquisa na plataforma *Google Scholar*. A palavra-chave utilizada foi *organizational citizenship behavior* (Comportamentos de Cidadania Organizacional), que estivesse no título do artigo, dentro de um intervalo de 20 anos (entre 1998 e 2018). Este trabalho é fruto do programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, realizado em convênio pelas instituições IFPI/UFPI.

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Esse estudo realizou um levantamento e mapeamento da produção científica sobre os comportamentos de cidadania organizacional, a partir de uma análise bibliométrica. No Quadro 3 é possível visualizar as principais obras e contribuições publicadas ao longo do tempo.

Quadro 3 - Mapeamento das Obras e Principais Contribuições sobre o Estudo dos Comportamentos Organizacionais

(continua)

Termo	Autor(es)/Ano	Contribuição(es)
Comportamentos de Cidadania Organizacional	Barnard (1938)	Vislumbrou que atos cooperativos dos empregados são essenciais à vida da organização.
	Blau (1964)	Estudou sobre a reciprocidade organizacional, admitindo que existiriam trocas sociais entre os indivíduos e as organizações. Diferenciou trocas sociais de trocas econômicas.
	Katz e Kahn (1974)	Aprofundaram o termo cidadania para o campo das organizações. Evidenciaram as ações extra-papel e as classificaram em cinco dimensões. Identificaram os fatores básicos para o sucesso e efetividade organizacional, como a entrada e permanência no sistema, e também ressalta a importância da emissão de atos cooperativos.
	Organ (1990)	Ampliou a definição de comportamentos de cidadania organizacional afirmando que se trata de comportamentos capazes de desenvolver um clima para efetividade organizacional.
	Siqueira (1995)	Elaborou um modelo pós-cognitivo que envolve atitudes e cognições como precedentes de atos de civismo. Criticou a utilização do termo cidadania organização e propôs o conceito de civismo organizacional.
	Porto e Tamayo (2003)	Desenvolveram e validaram a Escala de Civismo nas Organizações.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Quadro 3 - Mapeamento das Obras e Principais Contribuições sobre o Estudo dos Comportamentos Organizacionais

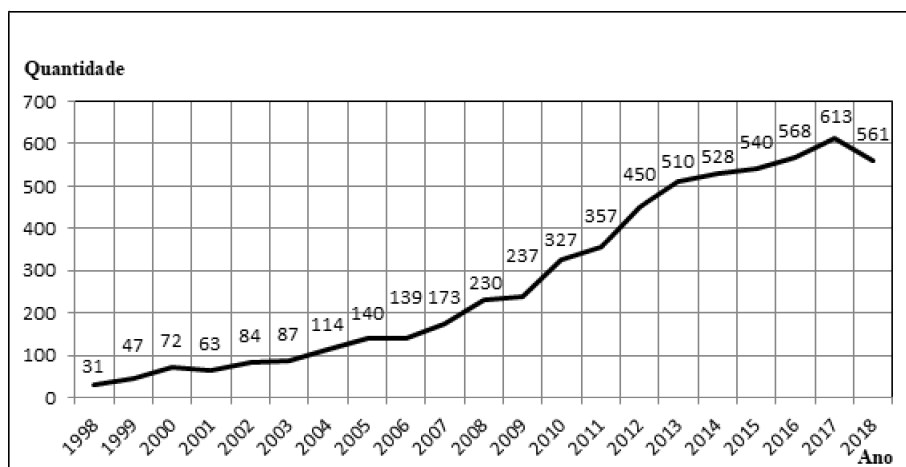
(conclusão)

Termo	Autor(es)/Ano	Contribuição(es)
	Porto e Tamayo (2005)	Investigaram os tipos motivacionais de Valores Organizacionais que se relacionam com os comportamentos de civismo nas Organizações.
Comportamentos de Cidadania Organizacional	Sun, Aryee e Law (2007)	Através de uma análise multinível de dados dos hotéis na República Popular da China revelaram que o comportamento de cidadania orientado a serviços mediava parcialmente as relações entre práticas de RH de alto desempenho e os indicadores de desempenho.
	Siqueira (2008)	Estabeleceu medidas do comportamento organizacional.
	Jardim (2009)	Descreveu os valores organizacionais do sistema judiciário mineiro e sua relação com os comportamentos de civismo nesta organização.
	Yaffe e Kark (2011)	Exploraram a relação onde os comportamentos de cidadania de um líder podem promover comportamentos de cidadania de um grupo direta e indiretamente.
	Yaghoubi, Salarzahi e Moloudi (2013)	Confirmaram uma relação significativa entre o comportamento da cidadania organizacional e suas dimensões com a produtividade dos recursos humanos.
	Dias (2014)	Analizou o impacto dos valores e da confiança organizacionais nos comportamentos de cidadania organizacional.
	Martins (2014)	Analizou a relação entre comprometimento organizacional afetivo e engajamento no trabalho como preditores de comportamentos de cidadania organizacional.
	Costa e Andrade (2015)	Produziram um estudo bibliométrico e caracterização das pesquisas internacionais sobre o tema comportamento de cidadania organizacional.
	Bizarria <i>et al.</i> (2018)	Elaboraram uma análise estrutural de relações entre motivação, satisfação e sugestões criativas.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

O Gráfico 1 retrata levantamento realizado através da plataforma de busca *Google Scholar*, na qual foi feita uma busca com a palavra-chave *organizational citizenship behavior* (Comportamentos de Cidadania Organizacional), que estivesse no título do artigo, dentro de um intervalo de 20 anos (entre 1998 e 2018).

Gráfico 1 - Artigos Publicados sobre Comportamentos de Cidadania Organizacional nos últimos 20 anos



Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

É possível perceber através do Gráfico 1 que é crescente o interesse pelo tema e que pesquisas sobre comportamento organizacional estão em plena ascensão. Durante o período de 20 anos foram 5.871 publicações sobre o tema, o que resulta na média de 293,55 artigos/ano. Apesar da linha se comportar no sentido crescente, vale ressaltar que a mesma se comportou de forma diferente entre os anos de 2000/2001; 2005/2006 e 2017/2018, anos nos quais tivemos uma leve queda do número de publicações, mas nada que altere o panorama geral de crescimento.

Conforme Puccini *et al.* (2015), o *Google Scholar* mostra-se mais eficiente, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, em resgatar artigos científicos, que outras plataformas. Embora, o *PubMed* seja considerado a melhor plataforma de busca na área biomédica e o *SciELO* muito difundido no cenário Latino-americano, o *Google Scholar* mostrou-se muito mais útil na busca de artigos referenciados. A escolha da utilização do termo na língua inglesa se deve ao fato de que o

inglês é o idioma estrangeiro mais estudado e falado no mundo (KRAMSCH, 2014) e no Brasil. (FINARDI, 2014).

Na próxima seção do estudo serão apresentadas as considerações finais, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo se propôs a realizar uma revisão bibliográfica acerca do tema comportamentos de cidadania organizacional e um mapeamento da produção bibliográfica sobre o tema no Brasil e no mundo (análise bibliométrica).

Pode-se concluir que o objetivo principal da pesquisa foi alcançado, visto que foram levantados e analisados, a partir de um referencial teórico apropriado para formular as hipóteses do estudo e ferramentas estatísticas adequadas para analisar os dados coletados, esses dados podem ser vistos como uma contribuição importante.

A pesquisa se configurou como uma tentativa de melhor compreender os comportamentos de cidadania organizacional no contexto das organizações públicas valendo-se de sua etimologia e aplicações atuais para a discussão, além de investigar sua relação com outras importantes variáveis para o bom funcionamento das organizações.

As informações aqui apresentadas são importantes, em primeiro lugar, por contribuírem e acrescentarem à compreensão dos comportamentos de cidadania organizacional, como também, para propor e fomentar uma nova linha de investigação.

Recomenda-se realização de pesquisas futuras que investiguem outras relações com a cidadania organizacional dentro do âmbito das organizações, estudos comparativos entre uma instituição pública e uma instituição privada.

REFERÊNCIAS

AMOS, E.; WEATHINGTON, B. L. An analysis of the relation between employee organization value congruence and employee attitudes. **The Journal of Psychology**, v. 142, n. 6, p. 615-631, 2008.

ANDRADE, T. **Antecedentes contextuais dos comportamentos de cidadania organizacional**. 2017. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017.

BARNARD, C. **The function of the executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BASTOS, A. V. B. Comprometimento Organizacional: Um balanço dos resultados e desafios que seguem a tradição da pesquisa. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 33, n.3, p. 52-64, 1993.

BATEMAN, T. S.; ORGAN, D. W. Job satisfaction and the good soldier: The relationship between affect and employee "citizenship". **Academy of Management Journal**, v. 26, p. 587-595, 1983.

BIZARRIA, F. P. A.; BARBOSA, F. L. S.; MOREIRA, M. Z.; NETO, A. R. Análise estrutural de relações entre motivação, satisfação e sugestões criativas. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 15, n. 2, p. 82-94, 2018.

BLAU, P. M. **Exchange and Power in Social Life**. New York, John Wiley & Sons, Inc, 1964.

BORMAN, W. C.; MOTOWIDLO, S. J. Task performance and contextual performance: The meaning for personnel selection research. **Human Performance**, v. 10, n. 1, p. 99-109, 1997.

CHIABURU, D.; LIM, A. Manager Trustworthiness or Interactional Justice? Predicting Organizational Citizenship Behaviors. **Journal of Business Ethics**, v. 83, p. 453-467, 2008.

CHIN, W. **Partial Least Squares For Researchers: An overview and presentation of recent advances using the PLS approach**. C. T. Bauer College of Business University of Houston, 2000. Disponível em: <<http://disc-nt.cba.uh.edu/chin/indx.html>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

COSTA, V. F.; ESTIVALETE, V. F. B.; ANDRADE, T.; FALLERE, L. P.; OLIVEIRA, J. M. Comportamento de cidadania organizacional: sua interação com os valores organizacionais e a satisfação no trabalho. **Revista de Gestão**, v. 24, p. 304-315, 2017.

COSTA, V. F.; ANDRADE, T. Comportamento de cidadania organizacional: caracterização da produção científica internacional no período de 2002 a 2012. **Rev. Adm. Mackenzie**, v. 16, n. 2, p. 45-71, 2015.

COSTA, V. F. **Comportamento de cidadania organizacional: sua interação com os valores organizacionais e a satisfação no trabalho**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

DEKAS, K.H. **Citizenship in context**: investigating the effects of work group climate on organizational citizenship perceptions and behavior. 2010. 287f. Tese (Doctor of Philosophy - Business Administration), University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 2010.

DIAS, F.R. **O impacto dos valores e da confiança organizacionais nos comportamentos de civismo organizacional**. 2014. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

FARAHBOD, F.; AZADEHDEL, M.; REZAEI-DIZGAH, M.; NEZHADI-JIRDEHI, M. Organizational citizenship behavior: The role of organizational justice and leader-member exchange. **Interdisciplinary Journal of Contemporary Research In Business**. v. 3, p. 893-903, 2012.

FINARDI, K. R. The slaughter of Kachru's five sacred cows in Brazil and the use of English as an international language. **Studies of English Language Teaching**, v. 2, p. 401-411, 2014.

GEORGE, J. M.; BRIEF, A. P. Feeling good-doing good: a conceptual analysis of the mood at work-organizational spontaneity relationship. **Psychological Bulletin**, n. 112, p. 310-329, 1992.

GEORGE, J. M. State or trait: effects of positive mood on prosocial behaviors at work. **Journal of Applied Psychology**, v. 76, p. 299-307, 1991

GRAHAM, J. W. An essay on organizational citizenship behavior. **Employee Responsibilities and Rights Journal**, v. 4, p. 249-270, 1991.

HASSAN, A. Human resource development and organizational values. **Journal of European Industrial Training**, v. 31, n. 6, p. 435-448, 2007.

HUANG, C. C.; YOU, C. S.; TSAI, M. T. A multidimensional analysis of ethical climate, job satisfaction, organizational commitment, and organizational citizenship behavior. **Nursing Ethics**, v.19, n. 4, p. 513-529, 2012.

JARDIM, M. F. **Valores organizacionais e civismo no Sistema Judiciário Mineiro**. 2009. (Dissertação de Mestrado). Faculdades Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2009.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1974.

KRAMSCH, C. Teaching Foreign Languages in an Era of Globalization: Introduction. **The Modern Language Journal**, v. 98, n. 1, p. 296-311, 2014.

LEPINE, J. A.; EREZ, A.; JOHNSON; D. E. The Nature and Dimensionality of Organizational Citizenship Behavior: A Critical Review and Meta-Analysis. **Journal of Applied Psychology**, v. 87, p. 52-65, 2002.

MARINOVA, S. V.; MOON, H.; VAN DYNE, L. Are all good soldier behaviors the same? Supporting multidimensionality of organizational citizenship behaviors based on rewards and roles. **Human Relations**, v. 63, n. 10, p. 1463-1485, 2010.

MARQUEZE, E. C.; MORENO, C. R. C. Satisfação no trabalho: uma breve revisão. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 30, n. 112, p. 69-79, 2005.

MARTINS, V. **Comprometimento organizacional afetivo e engajamento no trabalho como preditores de comportamentos de cidadania organizacional**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2014.

MASON, C. M.; GRIFFIN, M. A. Group Task Satisfaction: The Group's Shared Attitude to its Task and Work Environment. **Group & Organization Management**, v. 30, p. 625-652, 2005.

MEGLINO, B. M.; RAVLIN, E. C.; ADKINS, C. L. A work values approach to corporate culture: A field test of the value congruence process and its relationship to individual outcomes. **Journal of Applied Psychology**, v. 74, p. 424-432, 1989.

MENDES, A. M.; TAMAYO, A. Valores e vivências de prazer-sofrimento nas organizações. In: **Anais do XXIII ENANPAD** - Encontro Nacional dos Cursos de Pós Graduação em Administração: Foz do Iguaçu, 1999.

MOORMAN, R. H. Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: do fairness perceptions influence employee citizenship? **Journal of Applied Psychology**, v. 76, p. 845-855, 1991.

MUNENE, J. C. "Not-on-seat": an investigation of some correlates of organizational citizenship behaviour in Nigeria. **Journal of Applied Psychology**, v. 44, p. 111-122, 1995.

ORGAN, D. W.; RYAN, K. A meta-analytic review of attitudinal and dispositional predictors of organizational citizenship behavior. **Personnel Psychology**, v. 48, p. 775-802, 1995.

ORGAN, D. W. The motivational basis of organizational citizenship behavior. **Research in organizational behavior**, v. 12, p. 43-72, 1990.

ORGAN, D. W.; KONOVSKY, M. Cognitive versus affective determinants of organizational citizenship behavior. **Journal of Applied Psychology**, v. 74, p. 157-164, 1989.

ORGAN, D. W. **Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome**. Lexington, MA: Lexington Books, 1988.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, 2016.

PEARCE, J. L.; GREGERSEN, H. B. Task interdependence and extrarole behavior: a test of the mediating effects of felt responsibility. **Journal of Applied Psychology**, v. 76, p. 838-844, 1991.

PEIXOTO, A. F. **Valores Organizacionais e do Trabalho: um estudo com professores de uma escola filantrópica e confessional de Belo Horizonte (MG)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2013.

PODSAKOFF, N. P.; WHITING, S. W.; PODSAKOFF, P. M.; BLUME, B. D. Individual and Organizational Level Consequences of Organizational Citizenship Behaviors: A Meta-Analysis. **Journal of Applied Psychology**, v. 94, p. 122-141, 2009.

PODSAKOFF, P. M.; MACKENZIE, S. B.; PAINE, J. B.; BACHRACH, D. G.

Organizational Citizenship Behaviors: A Critical Review of the Theoretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research. **Journal of Management**, v. 26, n. 3, p. 513-563, 2000.

PODSAKOFF, P. M.; AHEARNE, M.; MACKENZIE, S. B. Organizational Citizenship Behavior and the Quantity and Quality of Work Group Performance. **Journal of Applied Psychology**, v. 82, n. 2, p. 262-270, 1997.

PODSAKOFF, P. M.; MACKENZIE, S. B. Impact of organizational citizenship behavior on organizational performance: a review and suggestions for future research. **Human Performance**, v. 10, n. 2, p. 133-151, 1997.

PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Valores Organizacionais e Civismo nas Organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 35-52, 2005.

PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Inventário de perfis de valores organizacionais. **Revista de Administração** (São Paulo). v. 39, n. 2, p. 129-140, 2004.

PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Desenvolvimento e validação da Escala de Civismo nas Organizações. **Estudos de Psicologia**, v. 8, n.3, p. 393-402, 2003.

PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Prioridades Axiológicas e regiões brasileiras: preditores de Civismo nas Organizações. **Psicologia Organizacional e do Trabalho**, v. 2, n. 1, p. 31-61, 2002.

PUCCINI, L. R. S.; GIFFONI, M. G. P.; SILVA, L. F.; UTAGAWA, C. Y. Comparativo entre as bases de dados PubMed, SciELO e Google Acadêmico com o foco na temática Educação Médica. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda, n. 28, p. 75-82, ago. 2015.

REGO, A. Climas de justiça nas organizações - sua relação com os comportamentos de cidadania. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 35-60, 2002.

RHOADES, L.; EISENBERGER, R. Perceived Organizational Support: A Review of the Literature. **Journal of Applied Psychology**, v. 87, n. 4, p. 698-714, 2002.

SCHWARTZ, S. H. Valores Humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: TAMAYO, A.; PORTO, J. B. (orgs.). Valores e Comportamento nas Organizações. Petrópolis, RJ: **Vozes**, p. 21-55, 2005.

SCHWARTZ, S. H. Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, M.P. (Ed.), **Advances in Experimental Social Psychology**. San Diego: Academic. v. 24, p. 1-65, 1992.

SHATAW, D.; NAZARI, K.; EMAMI, M. Antecedents and consequences of organizational citizenship behavior (OCB). **Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business**, v. 3, n. 9, p. 494-505, 2012.

SILVA, L. S. **Valores organizacionais e valores humanos como fatores de impacto no bem-estar ocupacional**. 2007. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

SIQUEIRA, M. M. M. Satisfação no Trabalho. In: SIQUEIRA, M. M. M. et al., **Medidas de Comportamento Organizacional**, p. 265-274. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SIQUEIRA, M. M. M.; GOMIDE JR, S. Vínculos do indivíduo com o trabalho e com a organização. In: J. C. ZANELLI; J. E. BORGES ANDRADE; A. V. B. BASTOS (org.), **Psicologia, organização e trabalho no Brasil**. Porto Alegre, Artmed, p. 316-350, 2004.

SIQUEIRA, M. M. M. Proposição e Análise de um modelo para comportamentos de cidadania organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, nº especial, 2003.

SIQUEIRA, M. M. M. **Antecedentes de comportamentos de cidadania organizacional: a análise de um modelo pós-cognitivo**. 1995. Tese (Doutorado em Psicologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

SMITH, C. A.; ORGAN, D. W.; NEAR, J. P. Organizational citizenship behavior: it's nature, and antecedents. **Journal of Applied Psychology**, v. 68, p. 653-663, 1983.

SRIVASTAVA, S. K.; GOPE, A. K. The antecedents and consequences of Organization Citizenship Behaviour (OCB): A conceptual inquiry. **Management Insight**, v. 11, n. 2, p. 51-56, 2015.

STOFFEL, T.; THEIS, V.; SCHREIBER, D. Causas e impactos da instabilidade política na performance do comércio internacional. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, v. 14, n. 1, p. 31-44, 2019.

SUN, L-Y.; ARYEE, S.; LAW, K. High-performance human resource practices, citizenship behavior, and organizational performance: A relational perspective. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 3, p. 558-577, 2007.

TAKEUCHI, R.; CHEN, G.; LEPAK, D. Through the looking glass of a social system: Cross-level effects of high-performance work systems on employees' attitudes. **Personnel Psychology**, v. 62, n. 1, p. 1-29, 2009.

TALACHI, R. K.; MOHAMMAD, B. G.; BOERHANNEDDIN, A. B. An Investigation of the Role of Job Satisfaction in Employees' Organizational Citizenship Behavior. **Collegium Antropologicum**, v. 38, n. 2, p. 429-436, 2014.

TAMAYO, A. Contribuição ao Estudo dos Valores Pessoais, Laborais e Organizacionais. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. especial, 2007.

TAMAYO, A. Valores organizacionais: sua relação com satisfação no

trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo.

Revista de Administração, v. 33, n. 3, p. 56-63, 1998.

TAMAYO, A.; MUNIZ, A. L. F.; OLIVEIRA, V. B.; CARVALHO, R. S.; ARMANDO, P.; GUIMARÃES, S. T. Prioridades axiológicas, tempo de serviço e cidadania organizacional. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 14, n. 1, p. 35-40, 1998.

TODOS DO MESMO ANO. IDENTIFICAR NOTEXTO E AQUI colocando "a", "b"...

TAMAYO, A. Valores organizacionais. In: TAMAYO, A.; BORGES-ANDRADE, J.E.; CODO, W. (Org.). **Trabalho, organizações e cultura**. São Paulo: Cooperativa de Autores Associados, p. 175-493, 1996.

WANG, X. Organizational Citizenship Behavior: A Literature Review. *Advances in Economics*, **Business and Management Research**, v. 16, p. 533-538, 2016.

WILLIAMS, L. J.; ANDERSON, S. E. Job satisfaction and organizational commitment as predictors of organizational citizenship and in-role behaviors. **Journal of Management**, v. 17, n. 3, p. 601-617, 1991.

YAFFE, T.; KARK, R. Leading by example: The case of leader OCB. **Journal of Applied Psychology**, v. 96, n. 4, p. 806-826, 2011.

YAGHOUBI, N. M.; SALARZEHI, H.; MOLOUDI, J. The relationship between human resource productivity (HRP) and organizational citizenship behavior (OCB). **African Journal of Business Management**, v. 7, n. 32, p. 3168-3176, 2013.

YAGHOUBI, N. M.; YAZDANI, B. O.; KHORNEGAH, K. The Relationship between Organizational Citizenship Behavior (OCB) and Social Capital (SC). **American Journal of Scientific Research**, v. 24, p. 121-126, 2011.

DESEMPENHO INSTITUCIONAL DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E AS VARIÁVEIS QUALIDADE PERCEBIDA, SATISFAÇÃO E VANTAGEM COMPETITIVA: uma revisão bibliográfica

*Gisélia de J. D. P. Alexandre¹
Alexandre Rabelo Neto²*

RESUMO

O crescimento e expansão do ensino superior brasileiro demonstram uma competitividade nas Instituições de Ensino Superior e a necessidade de aplicação de indicadores do desempenho para avaliação da qualidade do serviço educacional. Este estudo teve como objetivo realizar uma revisão bibliográfica acerca das variáveis qualidade percebida, satisfação e vantagem competitiva, relacionadas na literatura como influenciadoras do desempenho institucional dessas instituições. Buscou-se identificar nas pesquisas disponíveis de que forma estas variáveis estão relacionadas à avaliação do desempenho institucional. O estudo possibilitou conhecer as variáveis e como as pesquisas abordam esse objeto e estudo.

Palavras-Chave: Desempenho Institucional. Vantagem Competitiva. Qualidade Percebida. Satisfação. Ensino Superior.

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Bibliotecária/ Documentalista da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

²Doutor em Administração de Empresas pela UNIFOR. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. E-mail: alexandrenaka@hotmail.com

ABSTRACT

The growth and expansion of Brazilian higher education demonstrates the competitiveness among Higher Education Institutions and the need to apply performance indicators to evaluate the quality of the educational service. This study aimed to carry out a literature review about the variables perceived quality, satisfaction and competitive advantage, related in the literature as influencing the institutional performance of these institutions. We sought to identify in the available surveys how these variables are related to the evaluation of institutional performance. The study made it possible to know the variables and how they have been studied.

Keywords: Institutional Performance. Competitive Advantage. Quality Perceived. Satisfaction. Higher Education.

INTRODUÇÃO

As ações do governo brasileiro, implantadas a partir da década de 90, alteraram as políticas institucionais, as normas e diretrizes da educação assim como os procedimentos para funcionamento das escolas de nível superior, objetivando a ênfase para as necessidades básicas da qualidade do ensino e para a formação do cidadão. (NISKIER, 1996).

Em consequência das mudanças estabelecidas nas Instituições de Ensino Superior brasileiras (IES), o desempenho institucional está atrelado às avaliações que vem sendo instituídas ao longo da história do ensino superior a fim de mensurar e melhorar a qualidade. Dessa forma, a avaliação do desempenho de IES vem sendo estudada sob vários aspectos em várias partes do mundo e, geralmente, os estudos consideram a obtenção da qualidade do ensino, das estruturas físicas e dos recursos humanos; a satisfação dos seus clientes, a valorização dos recursos e capacidades de que dispõe para manter o interesse de permanência e adesão de novos clientes. Nesse sentido, Klann *et al.* (2012), dizem que a avaliação do desempenho pode ser estudada sob dois aspectos, sendo que o primeiro está relacionado à qualidade do ensino, pesquisa, desempenho acadêmico e inserção dos egressos no mercado de trabalho; o segundo, está relacionado ao desempenho econômico e financeiro. Vários indicadores (qualitativos, quantitativos,

vos, monetários e não monetários, contábeis e não contábeis) podem ser utilizados para a avaliação do desempenho de IES.

Além da avaliação instituída pelo Ministério da Educação (MEC), segundo González (2017, p. 21), o desempenho ainda pode ser medido pela produtividade, como qualquer atividade que cria valor ou a transformação de bens e serviços em novos bens e serviços com maior utilidade. Assim, produzir está associado a fornecer um bem (tangível) ou um serviço (intangível) para alguém que deseje este bem ou serviço. (GONZÁLEZ, 2017, p. 21).

No que se refere às IES, um bom desempenho institucional (organizacional) pode refletir na competitividade institucional e pode estar relacionado ao atendimento das expectativas da sociedade, seu cliente e do cumprimento de sua função social. Portanto, trata-se de um tema de grande importância, a ser abordado neste estudo na perspectiva da revisão bibliográfica, que pode oferecer um instrumental analítico para outras pesquisas (VERGARA, 2000). A seguir elencam-se os principais estudos encontrados na pesquisa, considerados mais importantes para compreensão do objeto de pesquisa.

DESEMPENHO INSTITUCIONAL: o contexto das IES brasileiras

No âmbito das Instituições Federais de Ensino, Santos et al. (2017, p. 23) dizem que "analisar o desempenho das IFES significa determinar a orientação necessária para a tomada de decisão e, ao mesmo tempo, estabelecer novos rumos que melhorem a qualidade institucional". O desempenho organizacional pode ser considerado como uma medida da eficácia da organização, fazendo parte da dimensão operacional que apresenta indicadores não financeiros, como tecnologia e qualidade. (BRITO; BRITO, 2012).

A pesquisa de Batista *et al.* (2013) buscou aplicar as dimensões propostas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) a cada seguimento da IES (alunos, professores, gestores), a fim de verificar os diversos aspectos do desempenho, sob o ponto de vista de cada um desses grupos, pois conforme os autores, cada seguimento tem uma experiência diferenciada sobre a IES.

Costa *et al.* (2012) fizeram uma análise da fronteira de produção educacional das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Como resultado, identificou-se que as causas da ineficiência da produção

educacional das IFES variavam entre fatores relacionados ao elevado número de alunos por professores, o aumento do custo por aluno, o elevado número de alunos por professores e por funcionários, o índice de qualificação do corpo docente e, ainda, a baixa taxa de sucesso nos cursos de graduação e do conceito CAPES-MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Ministério da Educação), dos cursos de pós-graduação, representaram fatores de ineficiência das IFES.

Morais e Romeiro (2014) reuniram em sua pesquisa diversos trabalhos teóricos e teórico-empíricos, relacionados à conceituação e operacionalização do conceito de desempenho, sendo que a pesquisa analisou o conceito de desempenho organizacional no ambiente das IES privadas e conseguiu relacionar os indicadores presentes nos diversos modelos de medição de desempenho, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Atributos presentes nos modelos para avaliação do desempenho

ATRIBUTOS	FREQUÊNCIA	ATRIBUTOS	FREQUÊNCIA
Titulação dos docentes	6	Desempenho da área de TI	2
Infraestrutura	6	Quantidade de projetos de pesquisa	2
Imagem junto à sociedade	5	Quantidade de alunos por professor	2
CPC avaliado pelo SINAES	4	Aumento da receita	2
Conceito percebido dos programas e cursos oferecidos pela IES	4	Aumento do lucro operacional	2
Carga horária dos docentes	3	Redução dos custos operacionais	2
Alunos satisfeitos com a IES	3	Participação de mercado	2
Relacionamento dos professores com os alunos	3	Redução do custo por aluno	2
Recursos para aprendizagem	3	Redução da inadimplência	2
Localização da IES	3	Investimento em marketing	2
Interação da coordenação com o corpo discente	3	Satisfação dos funcionários com a IES	2
Integração dos alunos com a instituição	3	Melhoria do clima organizacional	2
Transparência nas decisões	2	Valor de mensalidade menor que a concorrência	2
Nível de competência técnica dos funcionários	2		2

Fonte: Moraes e Romeiro, 2014.

Morais e Romeiro (2014) utilizaram a análise de conteúdo categorial, com base na descrição dos atributos, propriedades e dimensões propostos no modelo multidimensional de análise do conceito desempenho, elaborado por Matitz e Bulgacov (2011). As variáveis reunidas para composição dos itens do questionário foram originalmente retiradas das pesquisas de Ab Hamid *et al.* (2012).

Ab Hamid *et al.* (2012) validaram uma escala para mensurar o desempenho de IES baseado em valor. O estudo foi desenvolvido em IES da Malásia e resultou no modelo composto por seis indicadores qualitativos, com variáveis subjetivas: liderança, cultura, produtividade, empregados, *stakeholders* e desempenho geral. A pesquisa concluiu que os estudos sobre desempenho no ambiente educacional estão associados à qualidade dos serviços educacionais, sendo que os elementos que mais estão presentes nos modelos de medição de desempenho são a titulação dos docentes, a infraestrutura, a imagem da IES junto à sociedade e o Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos avaliados pelo SINAES.

O desempenho organizacional também foi pesquisado por Cheruiyot e Maru (2013) no estudo denominado *Revisse quality relative performance of public universities in East Africa*, no qual, objetivando verificar o desempenho de universidades públicas, os autores identificaram a percepção dos alunos em relação aos concorrentes através de nove itens. A pesquisa avaliou a relação entre a qualidade dos serviços prestados e o desempenho das IES no leste da África, mostrando que há relação significativa entre a qualidade dos serviços e o desempenho das instituições envolvidas. No estudo, os autores elaboraram e testaram uma escala com os indicadores conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Indicadores de Desempenho para IES

Os serviços da universidade são muito melhores que os concorrentes
As instalações da universidade são muito melhores que os concorrentes
Programas acadêmicos universitários são muito melhores que os concorrentes
A receptividade geral da universidade às nossas preocupações é muito melhor do que a dos concorrentes
A qualidade da universidade é muito melhor do que a dos concorrentes
A qualidade universitária dos diplomados é muito melhor do que os concorrentes
As taxas de conclusão dos programas acadêmicos são muito melhores que a dos concorrentes
Dada uma chance no futuro, vou escolher esta universidade para prosseguir meus estudos
Vai recomendar a universidade como um local de estudo para meus amigos e familiares

Fonte: Cheruiyot e Maru, 2013.

QUALIDADE PERCEBIDA COMO VARIÁVEL ANTECEDENTE AO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DE IES

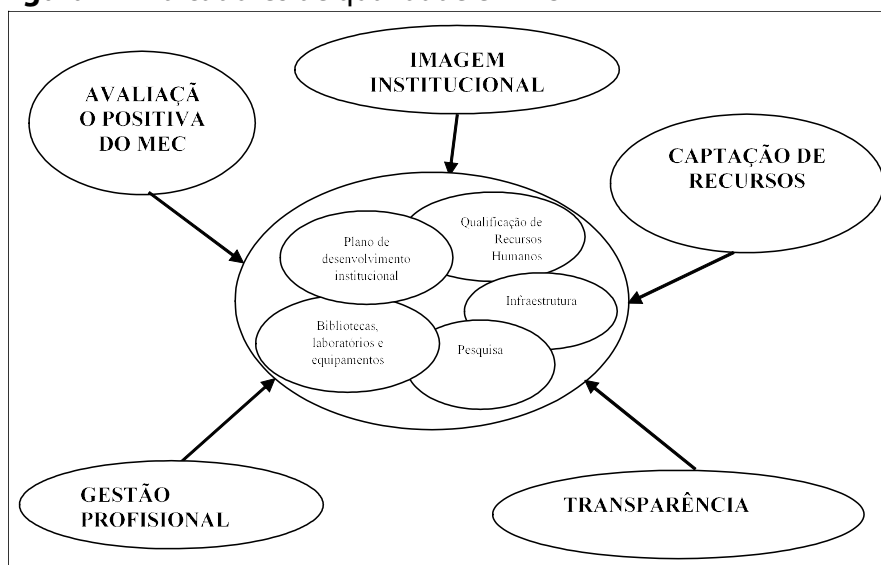
Qualidade significa fazer as coisas certas, entregar bens ou serviços conforme as especificações ou necessidades dos clientes, fazer produtos que realmente os clientes desejam, sem cometer erros. (GONÇALVES *et al.*, 2011). A qualidade percebida também é uma variável importante para determinar o desempenho. Entre os estudos encontrados, destaca-se na literatura o modelo de escala criado por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985; 1988), a escala SERVQUAL, que tem como base o paradigma da desconformação, no qual os clientes comparam o que esperam que o fornecedor deveria oferecer e suas percepções do desempenho real do serviço entregue. Esta escala apresenta cinco dimensões da qualidade percebida dos clientes, envolvendo a qualidade técnica e funcional. A qualidade técnica está relacionada a *o que* é entregue, ou seja, o resultado técnico, e a qualidade funcional ao *como* se entrega tal resultado.

Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) elegeram cinco dimensões para medir a qualidade percebida: tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia. A confiabilidade trata da capacidade de realizar um serviço prometido de forma confiável e precisa; a presteza diz respeito a proporcionar o serviço com disposição para facilitar e ajudar o cliente; a segurança, habilidade em transmitir confiança e segurança, com cortesia e conhecimento; a empatia refere-se aos cuidados e atenção individualizados aos clientes e a tangibilidade, refere-se às instalações, equipamentos, pessoal envolvido e material de comunicação. A SERVPERF, desenvolvida por Cronin e Taylor (1992),

baseada somente na percepção de desempenho dos consumidores, é considerada uma alternativa à SERVQUAL.

Conforme Eberle (2009), a identificação das dimensões da qualidade em IES são importantes fontes para consolidação e alavancagem no mercado, pois é preciso considerar que alunos satisfeitos têm maior probabilidade de manter relacionamentos e de indicar a instituição a terceiros. A definição de qualidade pode ser considerada através de cinco dimensões estabelecidas na taxionomia de Garvin (1988): transcendental, baseada no produto, baseada no usuário, baseada na produção e baseada no valor. (SILVA; SAUAIA, 2014). Considerando a qualidade no setor de educação, Gramani (2008) elencou cinco fatores para a qualidade de uma IES que se interligam. A qualificação de recursos humanos, a infra-estrutura, o plano de desenvolvimento institucional, a pesquisa e a existência de bibliotecas laboratórios e equipamentos. Tais fatores podem ser beneficiados por mais cinco indicadores, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Indicadores de qualidade em IES



Fonte: Gramani, 2008.

Nesse sentido, Bressan, Basso e Becker (2015) identificaram os atributos e dimensões da qualidade, associada ao desempenho da IES, em busca de caracterizar as percepções dos clientes internos (alu-

nos, professores, servidores) que estão relacionadas à satisfação, produtividade e desempenho institucional. Estes autores propuseram uma escala específica para ser aplicada a alunos de graduação, composta por seis dimensões e vinte indicadores, sendo estes: organização curricular, corpo docente, pesquisa e extensão, organização administrativa, infraestrutura e serviços agregados, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 - Escala para mensurar a qualidade percebida

Organização curricular	Oferta de aulas práticas
	Relação entre os conteúdos ministrados e a prática profissional
	Adequação do currículo do curso às demandas da prática profissional
	Possibilidade de conhecer ferramentas adequadas e atuais para a prática profissional
Corpo docente	Organização curricular
	Titulação dos professores
	Professores atualizados com os conhecimentos práticos e as ferramentas da profissão
Pesquisa e extensão	Professores preparados para as aulas
	Possibilidade de participar de atividades relacionadas com a prestação de serviço à comunidade
Organização administrativa	Possibilidade de participar de grupos de estudos
	Eficiência no atendimento
	Comunicação entre alunos e funcionários
	Educação dos funcionários
Infraestrutura	Resolução de problemas
	Salas de aula
	Limpeza dos ambientes
Serviço agregados	Conforto dos ambientes
	Restaurante*
	Xerox
	Estacionamento

Fonte: Elaborada por Bressan, Basso e Becker, 2015.

Esta escala, segundo os autores, permite comparar os resultados obtidos entre as instituições, identificando seu desempenho em relação a concorrentes além de acompanhar a evolução e percepção por parte dos alunos em relação às melhorias desenvolvidas pelas instituições; é possível, ainda, identificar a qualidade percebida por alunos de diferentes níveis e cursos, permitindo a tomada de decisão focada no perfil e necessidades específicas dos mais variados perfis.

Milan *et al.* (2015) trazem, como resultado de pesquisa, o conjunto de seis fatores ou dimensões (corpo docente e currículo, ima-

gem e reputação, valor percebido, limpeza, atendimento aos alunos e segurança), em uma escala que, se aplicada de forma regular, possibilitará definir índices de qualidade percebida nas IES relacionados a desempenho, evolução da percepção e identificação da qualidade em diferentes níveis e cursos, facilitando a tomada de decisão por perfis variados. Tais dimensões podem impactar na satisfação dos alunos e na sua retenção nas IES. Para os autores, as IES fornecem vários serviços e precisam levar em conta os aspectos acadêmicos, administrativos e de serviços de apoio, e não somente as atividades de ensino-aprendizagem na avaliação da qualidade global dos serviços.

Pacheco, Mesquita e Dias (2015) relacionaram a qualidade percebida à satisfação, criando um modelo para verificar a relação entre os construtos. Como resultado, os autores identificaram que há uma relação direta e positiva entre os construtos, sendo que quanto maior a qualidade percebida do cliente, maior se torna sua satisfação com os serviços educacionais da IES. A conclusão foi de que os construtos são multidimensionais, sendo fatores da qualidade percebida corpo docente, apoio acadêmico, serviços administrativos, atenção aos estudantes, infraestrutura de ensino, biblioteca, qualidade de ensino, acesso à tecnologia e setor de reprografia; a satisfação teve como fatores o corpo docente, infraestrutura de ensino, acesso à tecnologia, setor de reprografia, serviços administrativos, mercado de trabalho, atividades extracurriculares, coordenação de curso, biblioteca e cantina.

As expectativas são vistas como fator de antecipação e determinantes para a qualidade esperada. Segundo Grönroos (2009), estas são as necessidades ou desejos e valores dos clientes, a imagem ou oferta da empresa, o preço praticado e a propaganda boca-a-boca. Diferente de outros pontos de vistas, para este autor a percepção da qualidade do serviço antecede o julgamento da satisfação ou insatisfação. A qualidade percebida será proveniente da qualidade vivenciada. Nesta mesma linha de pensamento encontram-se Cronin e Taylor (1992), que asseguram que a qualidade do serviço conduz à satisfação do cliente.

As percepções que o consumidor tem da qualidade dos serviços levam à percepção de valor e satisfação. (ROCHA; SILVA, 2006).

Coutinho (2007) afirma que, para as organizações, a qualidade torna-se de fundamental importância até mesmo para sua sobrevi-

vência ao longo do tempo, sendo que à medida que as expectativas dos clientes são atendidas com serviços adequados, a qualidade se evidencia fazendo crescer o conceito de satisfação entre os consumidores. A instituição que se preocupa com a satisfação, sofre menos abandono de cursos e pode indicar e atrair novos alunos para a IES.

A qualidade percebida também está relacionada à formação de vantagem competitiva para as instituições ensino superior, levando em consideração os recursos e capacidades disponíveis. O estudo de Salvador (2011) identifica as competências essenciais que geram vantagem competitiva para as IES. A autora conclui que existem recursos, na esfera administrativo-financeira e na esfera acadêmica, e competências, na esfera administrativo-financeira (competências de suporte) e na esfera acadêmica (competências essenciais e distintivas), as quais podem gerar valor e competitividade.

SATISFAÇÃO E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

Segundo os estudos de Oliver (1980; 2010), a satisfação aumenta à medida que a relação desempenho/expectativa aumenta, existindo a seguinte relação: se a percepção alcança as expectativas, a pessoa fica satisfeita; se a experiência for melhor que o esperado, então a qualidade percebida é alta e a pessoa fica encantada; mas, se a experiência não suprir as expectativas, então a qualidade percebida é baixa e não existirá satisfação.

Com base no modelo da (des)confirmação das expectativas, Oliver (2010) aponta resultados vinculados à (in)satisfação, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Resultados vinculados à satisfação/insatisfação

Insatisfação	Resultante da baixa qualidade percebida (desconfirmação negativa), a qual não supre as expectativas dos usuários.
Satisfação	Quando a qualidade é adequada (confirmação das expectativas).
Encantamento	Elevado nível de qualidade, resultando em percepções que excedem as expectativas (desconfirmação positiva).

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Oliver, 2010.

Por sua importante função para o julgamento da qualidade em relação ao ambiente vivenciado pelas IES, a satisfação de alunos, também, é recorrente em pesquisas. Arambewela e Hall (2006) pesquisaram a satisfação de alunos utilizando o modelo SERVQUAL, muito utilizado em estudos dessa natureza. Os autores fizeram um estudo relacionado ao país de origem, com estudantes asiáticos, na Austrália. Para essa pesquisa o aspecto tangível foi o mais significativo na formação da satisfação entre os alunos. Schleich, Polydoro e Santos (2006), em estudo, construíram uma escala de satisfação para estudantes do ensino superior buscando compreender melhor o processo de interação entre estudantes e a instituição. A escala utilizada pode ser vista conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Escala para medir satisfação acadêmica

DIMENSÃO	ASPECTOS
Satisfação com o curso	Relacionamento com professores
	Relacionamento com os colegas de curso
	Adequação entre o envolvimento pessoal no curso e o desempenho acadêmico obtido
	Interesse dos professores em atender os estudantes durante as aulas
	Conhecimento dos professores sobre o conteúdo das disciplinas que ministram
	Reconhecimento por parte dos professores do envolvimento com minha formação
	Compromisso da instituição com a qualidade de formação
	Avaliação proposta pelos professores
	Estratégia de aula utilizada pelos professores
	Relevância do conteúdo das disciplinas
	Disponibilidade dos professores em atender os alunos fora da sala de aula
	Adequação do conteúdo para formação
Oportunidade de Desenvolvimento	Adequação entre as tarefas exigidas no curso e o tempo estabelecido pelos professores para realização
	Diversidade das atividades extracurriculares oferecidas pela instituição
	Currículo do curso
	Eventos sociais oferecidos pela instituição
	Envolvimento pessoal nas atividades do curso
	Programas ou serviços de apoio aos estudantes oferecidos pela instituição
	Condições oferecidas para o meu desenvolvimento profissional
	Condições para ingresso na área profissional de formação
	Programa de apoio financeiro oferecido pela instituição
	Oportunidade de desenvolvimento pessoal oferecida pela instituição
Satisfação com a instituição	Adequação entre o meu investimento financeiro para custear os estudos e a formação recebida
	Recursos e equipamentos audiovisuais disponíveis na instituição
	Atendimento e clareza das informações oferecidas pelos funcionários da secretaria
	Equipamentos e softwares oferecidos pelo laboratório de informática
	Atendimento e clareza das informações oferecidas pelos funcionários da biblioteca
	Acervo disponível na biblioteca
	Segurança oferecida pela instituição
	Infraestrutura física das salas de aula
	Infraestrutura física da instituição
	Limpeza da instituição
	Serviços oferecidos pela biblioteca
Conforto das instalações da instituição	
Localização dos diferentes setores que compõem a instituição	

Fonte: Elaborado por Schleich, Polydoro e Santos, 2006.

Segundo Schleich, Polydoro e Santos (2006), conhecer as satisfações ou insatisfações dos estudantes pode auxiliar a elevar o entendimento do impacto do ensino superior no seu desenvolvimento integral, pois o desencontro entre a diversidade de expectativas dos estudantes e o que realmente a instituição oferece pode gerar baixo desempenho, reduzida integração, insucesso e até mesmo o abandono do curso. Este pensamento é concernente à contribuição de Kotler e Fox (1994), que assegura que o aluno escolhe e decide mediante um conjunto de preferências particulares, a partir da satisfação ou insatisfação se continua matriculado ou desiste da instituição após adentrar, o que pode comprometer os resultados das avaliações e o desempenho das IES.

Em um mundo competitivo, cada vez mais as organizações buscam serviços de excelência para alcançar a satisfação e retenção de seus clientes. Segundo Silva e Saraiva (2012), isso só é possível criando-se uma filosofia de gestão que contribua para o aumento da competitividade, satisfação e fidelização de clientes, que parta de uma análise global e que permita obter um melhor entendimento acerca dos fatores que estão associados à qualidade, competitividade, satisfação e fidelização de clientes.

A satisfação de clientes é o resultado da comparação entre o serviço esperado (expectativas) em relação ao serviço percebido. Quando o cliente compara o serviço percebido com o serviço desejado, ele terá uma medida de superioridade do serviço percebido (ou da qualidade em serviços), e quando ele compara o serviço percebido com o serviço adequado, ele fará uma medida da adequação do serviço. (PARASURAMAN; ZEITHAML; BERRY, 1988). A satisfação pode estar relacionada à avaliação do sucesso ou do fracasso de um serviço no que se refere ao atendimento das necessidades e dos desejos dos clientes. (MILAN, 2006; SCHLEICH; POLYDORO; SANTOS, 2006).

A satisfação pode apresentar as seguintes consequências: (i) comportamento da reclamação como forma de alívio à dissonância cognitiva; (ii) comunicação boca-a-boca negativa quando há falhas no produto ou serviço e (iii) repetição de compra quando houver satisfação. (SZYMANSKI; HENARD, 2001). A satisfação do cliente é uma resposta ao produto ou serviço oferecido, para o qual ele julga o valor das características daquilo que recebeu e compara com suas expecta-

tivas, sendo assim produtora de consequências positivas ou negativas que podem determinar reclamações, elogios, descompromisso, lealdade, fracasso ou sucesso das organizações. (CAMPOS; LOPES NETO, 2013).

Eberle (2009) diz que alunos satisfeitos possuem mais capacidade para se relacionar e indicar o serviço para outras pessoas. Oliver (1980) diz que a satisfação está relacionada à satisfação com o curso, oportunidade de desenvolvimento e satisfação com a instituição.

VANTAGEM COMPETITIVA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A vantagem competitiva pode ser considerada a diferença entre os benefícios percebidos obtidos pelo cliente na compra de produtos ou serviços e o custo econômico total desses produtos ou serviços. (PORTER, 1989; BARNEY; HESTERLY, 2011). Para ampliar o valor dos serviços e ganhar competitividade, as instituições precisam lançar mão dos recursos humanos e materiais de que dispõem, agregando elementos que possam trazer vantagem competitiva, pois as fontes de vantagem competitiva advêm de habilidades e recursos superiores (internos a empresa) que lhe conferem vantagens posicionais e podem refletir num desempenho superior. (RODRIGUES; SANTOS JUNIOR, 2013).

O sucesso competitivo depende da criação e renovação das vantagens competitivas por parte das empresas, sendo necessário um esforço do produtor para obter peculiaridades favoravelmente distintas das demais concorrentes, por exemplo, custo e/ou preço mais baixo, melhor qualidade, menor lead-time, maior habilidade de servir à clientela, etc. (COUTINHO; FERRAZ, 1994).

Segundo Zaccarelli (2000), o sucesso da organização consiste em obter resultados superiores aos dos concorrentes. O autor acredita que a otimização do sucesso será alcançada se a empresa for vitoriosa na disputa com todos os seus concorrentes ao mesmo tempo.

A vantagem competitiva possui abordagens conceituais diferentes, podendo ser considerada segundo sua concepção de origem, como um atributo de posicionamento, exterior à organização, derivado da estrutura da indústria, da dinâmica da concorrência e do mercado e que consideram a *performance* superior como um fenômeno de-

corrente primariamente de características internas da organização. (VASCONCELOS; CYRINO, 2000). Nesse sentido, tem-se que a Teoria da Visão Baseada em Recursos (VBR) pode embasar os estudos com foco no ambiente interno das organizações, levando em conta o estudo dos recursos disponíveis e dos seus grupos de interesse.

A VBR está baseada nos estudos de Penrose (1959), o qual afirma que uma organização ganha uma característica distinta em virtude da heterogeneidade dos recursos produtivos. A formulação de estratégias deve estar baseada na combinação eficiente dos recursos organizacionais de forma a melhorar o desempenho. A organização é vista como um conjunto de recursos e capacidades que podem potencializar-se em fatores de geração de renda e vantagens competitivas sustentáveis no tempo. Partindo destes princípios, Barney (1991) apresenta alguns indicadores para a vantagem competitiva que levam em conta a heterogeneidade dos recursos estratégicos e sua estabilidade, a saber, inovação, inimitabilidade, segmentação de mercado e posicionamento de produto/serviço.

Carvalho e Grzebieluckas (2006) relatam que as pesquisas sobre VBR vêm aprofundando o conhecimento e o entendimento de como os recursos estão sendo aplicados e combinados, do que traz a vantagem competitiva sustentável e de quais são as origens da heterogeneidade das firmas, consideradas feixes de recursos ou conjunto de competências e capacidades.

Mainardes, Ferreira e Tontini (2010) asseguram que aplicar esta teoria para o contexto educacional pode contribuir para a criação de estratégias nas IES, contribuindo para o aprendizado organizacional e para a entrega de competências aos seus clientes. Os autores elaboraram e testaram um modelo de identificação dos públicos e fatores internos e externos que influenciam na vantagem competitiva das IES, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Fatores Internos que influenciam a Vantagem Competitiva em IES

FATORES INTERNOS	
Variável	Potenciais Indicadores
Serviços educacionais oferecidos (cursos e serviços de apoio)	<ul style="list-style-type: none"> - Índices de matrículas de cada curso de ensino superior oferecido pela IES - Índice de Evasão de cada curso de ensino superior oferecido pela IES - Satisfação dos alunos-clientes com os serviços de apoio da IES (biblioteca, informática, cantina, secretaria, etc.)
Estruturas físicas, tecnologias e localização da IES	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação dos usuários com as estruturas físicas da IES - Satisfação dos usuários com as tecnologias da IES - Grau de importância da localização da IES
Capacidade dos recursos humanos da IES (docentes e demais colaboradores)	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificação do corpo docente da IES - Qualificação dos demais colaboradores da IES - Avaliação do plano da IES para a ampliação da qualificação do corpo docente e demais colaboradores
Organização da IES para uso de recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de desempenho dos setores da IES - Avaliação de desempenho dos colaboradores da IES - Avaliação de desempenho financeiro da IES
Capacidade da IES na inovação e aprendizagem organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da inovação em serviços da IES (ensino, pesquisa e extensão) - Avaliação da inovação em processos internos na IES
Reconhecimento das competências distintivas da IES	<ul style="list-style-type: none"> - Análise das forças da IES - Análise das fraquezas da IES
Foco no mercado e cultura organizacional da IES	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa de orientação para o mercado (geração de informações de mercado, disseminação de informações de mercado, resposta ao mercado)
Reputação da IES	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa da imagem da IES no mercado - Participação de mercado da IES
PÚBLICOS DA IES	
Variável	Potenciais Indicadores
Alunos, potenciais alunos, ex-alunos, pais de alunos	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação e lealdade dos atuais alunos - Satisfação e lealdade dos ex-alunos - Satisfação e lealdade dos pais de alunos - Expectativas dos potenciais alunos
Docentes e demais colaboradores internos	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação de docentes - Satisfação dos colaboradores
Empregadores e entidades de classe	<ul style="list-style-type: none"> - Desempenho dos formados - Desempenho dos estagiários
Governos e agências de investigação	<ul style="list-style-type: none"> - Expectativas do governo de formação de profissionais - Índices de patentes e transferência de tecnologias
Comunidade local e sociedade como um todo	<ul style="list-style-type: none"> - Expectativas da comunidade local quanto aos profissionais formados

Fonte: Elaborado por Mainardes, Ferreira e Tontini, 2010.

Vantagem competitiva pode ser entendida como sendo o intervalo de valor criado entre as fronteiras da disposição a pagar pelo cliente e o custo de oportunidade dos fornecedores. (BRANDENBURGER; STUART JÚNIOR, 1996). As organizações que têm mais competitividade, implementada pela criação de valor, conseguem se diferenciar da concorrência. (BARNEY, 1991).

Para Peteraf (1993), as organizações precisam possuir uma habilidade que dificulte ou bloqueie a imitação de recursos pelos concorrentes, pois as possuidoras de recursos valiosos desenvolvem uma vantagem competitiva sustentável. Nessa perspectiva da visão baseada em recursos, Wernerfelt (1984), assegura que as organizações precisam identificar recursos únicos que representam suas variáveis chave e que criam diferencial sendo os principais determinantes da vantagem competitiva.

Brito e Brito (2012) afirmam que uma empresa é considerada com vantagem competitiva quando cria mais valor que seus concorrentes, sendo que quanto mais capacidade para criá-lo, mais vantagens apresenta frente aos seus concorrentes. Significa capacidade de manobra e estratégias de competitividade, como baixo custo e diferenciação. Portanto, tem-se que estes estudos indicam que a vantagem competitiva pode ser uma variável influenciadora do desempenho institucional.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Esse é um estudo bibliográfico e exploratório. Sendo assim, buscou-se os artigos mais adequados na construção da argumentação teórica fundamental da pesquisa. Coube aos pesquisadores estabelecer uma estratégia de pesquisa bibliográfica, objetivando a facilitação da identificação dos principais trabalhos sobre o objeto de estudo, no intuito de estabelecer as fronteiras do conhecimento advindo dos achados científicos. (TREINTA *et al.*, 2014).

Buscou-se a identificação, localização, compilação e fichamento das informações e ideias mais importantes sobre Vantagem Competitiva, Desempenho, Qualidade Percebida e Satisfação. O estudo foi realizado em meados de agosto a novembro de 2018. Na concepção de Oliveira (2007), diferentemente da pesquisa documental, a pesquisa

bibliográfica, corresponde a uma modalidade de estudo e de análise de documentos de domínio científico, sendo sua principal finalidade o contato direto com documentos relativos ao tema em estudo. Neste caso, é importante a certificação de que as fontes pesquisadas já são reconhecidas de domínio público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente às mudanças do mercado, a ameaça de novos entrantes leva as IES à competição e/ou colaboração com as instituições não tradicionais, e o aumento do poder de barganha dos fornecedores e consumidores aumentam a demanda por maior qualidade dos serviços prestados, ou então levam os alunos a optarem por serviços substitutos. (PETERSON; DILL, 1997). Dessa forma, a percepção da qualidade é importante para levar o cliente (aluno) a optar por uma ou outra instituição, a partir de sua avaliação, pois, desde o primeiro contato com a instituição de ensino o aluno começa a receber estímulos que são processados e formam uma avaliação pessoal da qualidade global do serviço educacional. (DUTRA; OLIVEIRA; GOUVEIA, 1998).

A qualidade em serviços educacionais pode determinar a sobrevivência das organizações de ensino superior e por isso estas devem buscar maior atratividade e fidelização de seus clientes não permitindo que sejam reduzidos os seus investimentos. (GRAMANI, 2008).

A partir dos estudos encontrados, tem-se que a qualidade percebida e a satisfação dos clientes podem ser vistos como importantes fatores que, relacionados à vantagem competitiva, podem influenciar no desempenho das instituições. No que se refere às instituições federais, percebe-se que uma cultura voltada para a inovação aliada a uma melhor utilização de seus recursos e capacidades, dentro de uma perspectiva empresarial voltada para obtenção de vantagem competitiva, pode proporcionar uma administração estratégica de negócios mais efetiva. (BARNEY, 1991).

Conforme Novaes, Lasso e Mainardes (2015), a qualidade pode ser vista como um diferencial competitivo de empresas públicas ou privadas vista interna ou externamente. Do ponto de vista interno auxilia na organização, minimiza o desperdício e aumenta a produtividade; do externo, possibilita manter clientes satisfeitos.

A qualidade percebida e a satisfação são identificadas como fatores que podem gerar vantagem competitiva em uma IES, podendo influenciar no seu desempenho. (GRASEL, 2002).

Quanto à aplicação da vantagem competitiva, algumas pesquisas apontam que há um consenso sobre sua busca, aplicada aos processos de gestão como estratégias para investimentos mais assertivos. (GRASEL, 2002; MILAN *et al.*, 2015). Este estudo não pretendeu esgotar a matéria, mas permitiu conhecer melhor as variáveis relacionadas ao desempenho institucional e como estas têm sido estudadas; portanto, sugerem-se novas pesquisas com uma maior abrangência a resultados de estudos internacionais para ampliar os resultados.

REFERÊNCIAS

AB HAMID, M. R., MUSTAFA, Z., SURADI, N. R. M., IDRIS, F., ABDULLAH, M. Value-based performance excellence measurement for higher education institution: instrument validation. **Quality & Quantity**, p.1-12, abril 2012.

ARAMBEWELA, R.; HALL, J. A Comparative Analysis of International Education Satisfaction using SERVQUAL. **Journal of Services Research**. Vol. 06, Special Issue. July, 2006.

BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, New York, v. 40, n. 4, p. 13-19, 1991.

BARNEY, J. B.; HESTERLY. **Administração estratégica e vantagem competitiva: conceitos e casos**. 3. ed. São Paulo, Pearson, 2011.

BATISTA, M. A. et al. Avaliação institucional no ensino superior: construção de escalas para discentes e docentes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 201-218, mar. 2013.

BRANDENBURGER, A. M.; STUART JÚNIOR, H. W. Value-Based Business Strategy. **Journal of Economics & Management Strategy**, v. 5, n. 1, p. 5-24, 1996.

BRESSAN, V. P.; BASSO, K.; BECKER, L. C. B. Avaliação da qualidade percebida em serviços educacionais: proposta de uma escala. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 216-236, maio 2015.

BRITO, R. P.; BRITO, L. A. L. Vantagem Competitiva e a relação com o desempenho: uma abordagem baseada em valor. **Revista de Administração Contemporânea**, São Paulo, v. 52, n. 1, 2012, p. 070-084.

CAMPOS, D. F.; LOPES NETO, M. L. D. S. M. Qualidade dos serviços na educação superior: uma visão comparativa entre dois cursos de graduação. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 15-38, abr./jun. 2013.

CARVALHO, L. F.; GRZEBIELUCKAS, C. Vantagem competitiva na visão baseada em recursos. In: Semana do Contador, **Anais**, Maringá: UEM-DCC; 2006.

CHERUIYOT, T. K.; MARU, L. C. Service quality and relative performance of public universities in East África. **The TQM Journal**, v. 25, n. 5, pp. 533-546, 2013.

COSTA, E. M. et al. Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 415-440, set-dez/2012.

COUTINHO, F. C. C. **Avaliação da qualidade dos serviços de uma instituição de ensino superior**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2007.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Orgs.). **Estudo sobre a competitividade da indústria brasileira**. 2. ed. Campinas: Papirus/Unicamp, 1994.

CRONIN, J. J.; TAYLOR, S. A. Measuring Service Quality: a reexamination and extension. **Journal of Marketing**. v. 56, p. 55-68, 1992.

DUTRA, H. F. O.; OLIVEIRA, P. A. S.; GOUVEIA, T. B. Avaliando a qualidade de serviço numa instituição de ensino superior. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 22., 1998, Foz do Iguaçu: **Anais...**, Foz do Iguaçu, ANPAD, 1998.

EBERLE, L. **Identificação das dimensões da qualidade em serviços: um estudo aplicado em uma instituição de ensino superior localizada em Caxias do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Caxias do Sul, 2009.

GARVIN, D. A. **Managing quality: the strategic and competitive edge**. Nova York: Harvard Business School, 1988.

GONÇALVES, C.; PIANA, J.; ERDMANN, R. H. As avaliações de desempenho e uma nova proposta de método de diagnóstico e gestão organizacional. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 31, 2011, Belo Horizonte. **XXXI Enegep**. Rio de Janeiro: Abepro, 2011. v. 1. p. 1-8.

GONZÁLEZ, J. C. P. **Avaliação de desempenho das instituições de ensino superior em múltiplos estágios utilizando Network DEA e o índice de Malmquist**. 2017. 117f. Dissertação (Mestrado em Economia) ? Programa de Pós-Graduação em Economia, FACE, UNB, Brasília, 2017.

GRAMANI, M. C. N. A influência da qualidade na atratividade de instituições de ensino superior com capital aberto. **Avaliação, Políticas Públicas, Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, p. 437-454, jul./set. 2008.

GRASEL, D. Avaliação de qualidade e melhoria do ensino nas instituições federais de ensino superior brasileiras. **Revista de Estudos Sociais**, ano 4, n. 7, 2002, p. 31-43.

GRÖNROOS, C. **Marketing**: gerenciamento e serviços. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

KLANN, R. C.; CUNHA, P. R., RENGEL, S.; SCARPIN, J. E. Avaliação de desempenho das Instituições de Ensino Superior pertencentes à Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE). **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 15, n. 3, p. 71-87, set./dez. 2012.

KOTLER, P.; FOX, K. F. A. **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Atlas, 1994.

MAINARDES, E. W.; FERREIRA, J.; TONTINI, G. **Vantagens competitivas em IES**: proposta e teste de um modelo. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2010.

MATITZ, Q. R. S.; BULGACOV, S. O Conceito Desempenho em Estudos Organizacionais e Estratégia: um Modelo de Análise Multidimensional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, art. 2, pp. 580-607, Jul./Ago. 2011.

MILAN, G. S. **A prática do marketing de relacionamento e a retenção de clientes**: um estudo aplicado em um ambiente de serviços. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção), Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. *et al.* A qualidade dos serviços prestados por uma IES e a satisfação dos alunos no contexto do curso de administração. **Revista Alcance**, v. 22, n. 4, 2015, p. 538-552.

MORAIS, D. M. G.; ROMEIRO, M. C. Análise crítica do conceito desempenho organizacional no ambiente das instituições de ensino superior privadas brasileiras. In: SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO, 17, 2014, São Paulo. **Anais**. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/17semead/resultado/trabalhosPDF/180.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

NISKIER, A. **LDB: a nova lei da educação**. Rio de Janeiro: Consultor, 1996.

NOVAES, C.; LASSO, S., MAINARDES; E. W. Percepções de qualidade do serviço público. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 107-123, jan./mar. 2015.

OLIVER, R. L. A cognitive modelo of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. **Journal of marketing research**, v. 17, n. 4, p. 460-469, 1980.

_____. **Satisfaction: a behavioral perspective on the consumer**. 2. ed. New York: M. E. Sharpe, 2010.

OLIVEIRA, M. **Como fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PACHECO, I. J. D.; MESQUITA, J. M. C.; DIAS, A. T. Qualidade percebida e satisfação dos alunos da rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. **Revista Gestão & Tecnologia**. Pedro Leopoldo, v. 15, n. 2, p. 5-28, mai./ago. 2015.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. A conceptual model of service quality and its implications for future research. **Journal of Marketing**. V. 49, p. 41-50, Fall, 1985.

PENROSE, E. **The Theory of the Growth of the Firm**. Oxford: Oxford University Press, 1959.

PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage. **Strategic Management Journal**, 14, p. 179-191, 1993.

PETERSON, M. W.; DILL, D. D. Understanding the competitive environment of the postsecondary knowledge industry. In: PETERSON, Marvin W.; DILL, David D.; METS, Lisa A. Eds. **Planning and management for a changing environment: a handbook**

inredesigning postsecondary institutions. San Francisco: Jossey Bass, 1997.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

ROCHA, A.; SILVA, J.F. Marketing de Serviços: retrospectiva e tendências. **Revista de Administração de Empresas**. v. 46, n. 4, p. 79- 87, out/dez 2006.

RODRIGUES, E.; SANTOS JUNIOR, S. Conceitos de estratégia como fator para gerar vantagens competitivas. **Unoesc & Ciência - ACSA**, Joaçaba, v. 4, n. 2, p. 221-232, jul./dez. 2013.

SALVADOR, A. **Construção de vantagem competitiva**: um estudo das competências essenciais em instituições de ensino superior privadas. Dissertação. (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), 2011.

SANTOS, A. R.; BARBOSA, F. L. S.; MARTINS, D. F. V.; MOURA, H. J. Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das Universidades Federais Brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 4, out.-dez., 2017, p. 276-285.

SCHLEICH, A. L. R. POLYDORO, S. A. J.; SANTOS, A. A. A. Escala de satisfação com a experiência acadêmica de estudantes do ensino superior. **Avaliação Psicológica**, v. 5, n. 1, Porto Alegre, jun. 2006.

SILVA, A. M.; SAUAIA, A. C. A. Evasão e qualidade em IES privadas: uma análise da economia dos custos de transação. **Administração: ensino e pesquisa**. Rio de Janeiro, v.15 n, 4, p. 805-830, out./dez., 2014.

SILVA, S.; SARAIVA, M. **A Gestão da qualidade como diferencial competitivo na satisfação e fidelização de clientes**. 2012. Disponível em <http://publicacoes.apq.pt/a-gestao-da-qualidade-como->

diferencial-competitivo-na-satisfacao-e-fidelizacao-de-clientes/. Acesso em: 18 ago. 2017.

SZYMANSKI, D. M.; HENARD, D. H. Customer Satisfacion: a meta analysis of the empirical evidence. **Journal of the Academy of marketing science**, 2001. v. 29, n. 1, p. 16 a 35.

TREINTA, F. T.; FARIAS FILHO, J. R.; SANT'ANNAC, A. P.; RABELO, L. M. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, v. 24, n. 3, 2014, p. 508-520.

VASCONCELOS, F. C.; CYRINO, Á. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, out./dez. 2000, v. 40. n. 4, p. 20-37.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ZACCARELLI, S. B. **Estratégia e sucesso nas empresas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**. v. 5, p. 171-180, 1984.

EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS DA REGIÃO NORDESTE SOB A PERSPECTIVA DE INDICADORES DO DESEMPENHO INSTITUÍDOS PELO TCU PARA AS IFES

*Rosiany de Sousa Luz¹
Fabiana Rodrigues de Almeida Castro²*

RESUMO

A eficiência refere-se à capacidade de produzir mais com a menor quantidade de recursos possível, sejam eles financeiros, humanos, tempo, etc. Esta pesquisa teve como objetivo central avaliar a eficiência das universidades federais brasileiras da região Nordeste, a partir de indicadores do desempenho instituídos pelo TCU para as IFES. O estudo é do tipo exploratório e utilizou autores como Oliveira (2013), Belloni (2000), dentre outros. Empregou-se o método conhecido como Análise Envoltória de Dados (DEA), que possibilita a comparação entre organizações que desempenham tarefas semelhantes e trabalham com os mesmos insumos e produtos, em quantidades diferentes. Os resultados apontam que as universidades federais brasileiras da região Nordeste que apresentaram maior eficiência, nas avaliações dos anos de 2012 a 2014, considerando as variáveis desta pesquisa, foram a UFC, UFPI e UFCG, e que o indicador Taxa

¹Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Graduada em Administração pela Universidade Federal do Piauí e em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Piauí. E-mail:rosiany_luz@hotmail.com

²Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail:fabianaalmeida@ufpi.edu.br

de Sucesso na Graduação foi relevante na avaliação da eficiência. Os resultados alcançados por esta pesquisa contribuirão com informações para decisões gerenciais das instituições, indicando quais indicadores mostraram-se mais relevantes na avaliação da eficiência, como também os níveis de insumos e produtos das universidades avaliadas como mais eficientes.

Palavras-chave: Eficiência. Indicadores do desempenho. Universidades federais brasileiras da região Nordeste. Setor Público.

ABSTRACT

Efficiency refers to the ability to produce more with the least amount of resources possible, be they financial, human, time, etc. The main objective of this research was to evaluate the efficiency of Brazilian federal universities in the Northeast region, based on performance indicators established by the TCU for the IFES. The study is of the exploratory type and used authors such as Oliveira (2013), Belloni (2000), among others. The method known as Data Envelopment Analysis (DEA) was used, which allows the comparison between organizations that perform similar tasks and work with the same inputs and products, in different quantities. The results indicate that the Brazilian federal universities of the Northeast region that showed the greatest efficiency in the evaluations of the years 2012 to 2014, considering the variables of this research, were the UFC, UFPI and UFCG, and that the indicator Success Rate in Graduation was relevant evaluation of efficiency. The results achieved by this research will contribute with information for managerial decisions of the institutions, indicating which indicators were more relevant in the evaluation of efficiency, as well as the levels of inputs and products of the universities evaluated as more efficient.

Keywords: Efficiency. Performance indicators. Brazilian federal universities in the Northeast region. Public sector.

INTRODUÇÃO

A educação reflete nas áreas econômica e social, exercendo influência sobre a capacidade de ingresso no mercado de trabalho, inclusive proporcionando acréscimo dos salários auferidos, reduzindo as desigualdades sociais e as taxas de criminalidade. A má alocação de recursos nesta área repercute em outros setores da sociedade, uma vez que a educação provoca externalidades, ou seja, a sua produção ou oferta tem implicações em outros segmentos. (OLIVEIRA, 2013).

Em razão da ausência de critérios apropriados para a distribuição de recursos entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o governo federal sente a necessidade da realização de avaliação destas, seja pelas próprias instituições, que carecem de um conhecimento próprio, seja pela sociedade, que não dispõe de instrumentos para verificar qual a efetiva contrapartida das IFES pelos recursos públicos utilizados por elas e arcados por todos os cidadãos. (SANTOS, 2002).

Santos *et al.* (2017) afirmam que, nos últimos dez anos, aumentou o número de pesquisas acerca do desempenho das instituições de ensino superior, sendo que uma parcela considerável delas trata do desempenho de gestão, já que consideram que o mesmo tem implicações no resultado das instituições. Em relação ao desempenho, este é um termo que possui diversos conceitos. Em linhas gerais, pode-se defini-lo como o conjunto de esforços necessários para se alcançar resultados. (BRASIL, 2009a).

Segundo Belloni (2000), desempenho refere-se à capacidade de uma universidade realizar seus objetivos, atingir suas metas, cumprir sua missão, definidos no plano estratégico. O autor considera que, no caso específico dessa instituição, a avaliação do desempenho pode ser feita sob três dimensões: a técnico-operacional, que avalia os recursos e resultados e que tem como critérios a produtividade e eficiência; a pedagógica, que verifica os processos educacionais, tendo como critério a eficácia; e a política, a qual examina se a universidade cumpre a sua missão institucional, cujo critério é a efetividade.

Acerca das dimensões do desempenho, o Tribunal de Contas União (TCU), no Manual de Auditoria Operacional, cita a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência relacio-

na os insumos e produtos, visando à redução dos recursos ou maximização dos produtos, mantendo-se a qualidade. A eficácia avalia se os objetivos estabelecidos anteriormente foram alcançados, sem levar em consideração os custos necessários para isso. A efetividade pondera se a ação conseguiu gerar o impacto desejado, a médio e longo prazo. (BRASIL, 2010).

Segundo o Ministério do Planejamento, no Guia Referencial para a Mediação do Desempenho, a eficiência é a relação entre os *outputs* e os *inputs*, ou seja, entre os produtos e serviços gerados e os insumos utilizados para sua produção, sejam eles recursos humanos, financeiros, capital imobilizado, tempo, etc. (BRASIL, 2009a).

Para Belloni (2000), a eficiência relaciona os recursos empregados e os resultados obtidos, enquanto eficácia refere-se ao alcance de metas e objetivos. Na concepção do autor, existe resistência no meio acadêmico à avaliação do desempenho sob o critério da eficiência, alegando-se que esta relaciona-se com uma visão produtivista da universidade, que prioriza a quantidade ao invés da qualidade.

No entanto, Belloni (2000) sustenta que a eficiência é um pré-requisito da qualidade institucional. Segundo o autor, avaliar a eficiência não significa torná-la o objetivo final, não quer dizer gerenciar com o propósito de economizar recursos, mas sim administrar os recursos de forma a atingir os objetivos da instituição. Avaliação e medidas de eficiência são, portanto, instrumentos que a universidade dispõe para atingir os seus objetivos e cumprir a sua missão.

As universidades federais brasileiras possuem indicadores de desempenho comuns a todas elas, instituídos pelo TCU para as IFES, através da Decisão TCU n.º 408/02-Plenário (BRASIL, 2009b). Os referidos indicadores são calculados e publicados anualmente por cada uma delas, obedecendo às normas de cálculo estabelecidas pelo TCU.

Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: Qual a avaliação da eficiência das universidades federais brasileiras da região Nordeste, sob a perspectiva dos indicadores de desempenho instituídos pelo TCU para as IFES?

Algumas pesquisas avaliam a eficiência das universidades federais da região Nordeste, porém incluem na sua amostra universidades de outras regiões brasileiras, como Oliveira (2013), Siqueira (2015) e Nuintin (2014). Estes trabalhos utilizaram o método DEA, o qual traba-

lha com medida de eficiência relativa, variando conforme com a amostra (ZOGHBI et al., 2009; SOUZA E WILHELM, 2009; MELLO *et al.*, 2005). Noutros termos, ao se avaliar uma dada universidade da região Nordeste numa amostra que inclui todas as universidades federais brasileiras ela pode apresentar medida de eficiência diferente quando comparada apenas com as universidades da mesma região. Cita-se, ainda, o trabalho de Vecchia (2014), que analisou 31 Instituições de Ensino Superior (IES) públicas da região Nordeste do país, incluindo universidades, centros universitários, faculdades e institutos federais pertencentes à esfera federal e estadual, no período de 2008 a 2012. A presente pesquisa se restringe a universidades federais, não incluindo outras modalidades de instituições de ensino superior. Esta pesquisa difere-se, ainda, pelas variáveis (insumos e produtos) utilizadas e pelo período de tempo avaliado. As referidas variáveis foram empregadas noutros estudos, porém em quantidades diferentes e, deve-se ressaltar que, em DEA, deve haver um equilíbrio entre o número de variáveis e DMU para que não seja prejudicada a capacidade de discriminar unidades eficientes e ineficientes, pois uma grande quantidade de variáveis pode supervalorizar a avaliação da eficiência. (GOMES, MANGABEIRA E MELLO, 2005; MELLO *et al.*, 2005).

De acordo com os objetivos, foi levantada a seguinte hipótese: As universidades eficientes possuem maiores indicadores considerados *outputs* (produtos) e menores indicadores considerados *inputs* (insumos) do que as universidades ineficientes.

Para atingir os objetivos propostos, foi aplicado o método Análise Envoltória de Dados, conhecido como DEA. O método DEA é utilizado para averiguar a eficiência de organizações que possuem muitos insumos e produtos, e sem fins lucrativos (com variáveis não monetárias), inclusive aquelas da administração pública, sendo empregado para avaliar a eficiência na educação. (BELLONI, 2000; COSTA, 2010).

Para alcançar os objetivos propostos, esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: inicia-se com esta introdução; em seguida, na seção 2, faz-se uma revisão teórica sobre avaliação do desempenho, indicadores do desempenho e eficiência no ensino superior; na seção 3, apresenta-se a metodologia; na seção 4, são apresentados e discutidos os resultados; e por fim, as considerações finais.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO E INDICADORES

A avaliação do desempenho tem várias funções, dentre elas averiguar se as ações estão sendo eficientes, eficazes e efetivas, se estão adequadas para atingir os resultados, possibilitando constatar divergências entre o planejado e o executado, se os seus resultados são duradouros e sustentáveis, gerando informações para o aprendizado institucional (a longo prazo) e para decidir onde serão alocados novos recursos (finalidade da avaliação a curto prazo). (PALUDO, 2010).

Comumente, no Brasil, utiliza-se a avaliação do desempenho apenas para o controle, no cumprimento de exigências legais. Para Julião (2014), a mensuração do desempenho não pode se tornar um fim em si mesmo e ser feita isoladamente, sem acompanhar vários outros elementos e mudanças necessárias para a principal finalidade, que é a melhoria da gestão pública e do serviço final prestado ao cidadão.

A avaliação do desempenho das IES tem sido realizada a partir de indicadores que representam os recursos, os processos e os resultados das dimensões de ensino, pesquisa e extensão. (BELLONI, 2000).

A literatura aponta os indicadores do desempenho como instrumentos capazes de fornecer informações confiáveis e tempestivas para subsidiar os gestores na definição de políticas públicas, na alocação de recursos e na tomada de decisão. Enfatiza, ainda, o seu papel como ferramenta de prestação de contas, transparência e accountability, sendo fundamentais para que a população tenha conhecimento das ações e programas governamentais, aumentando sua credibilidade. (PALUDO, 2010; BRASIL, 2009a).

De acordo com Grateron (1999), as principais qualidades de um indicador são as seguintes: relevância, ou seja, as medidas encontradas devem ser indispensáveis para a tomada de decisão; pertinência, que se refere ao ajustamento do indicador à sua finalidade e sua validade no tempo e no espaço; objetividade; sensibilidade, que possibilite perceber se pequenas variações são significantes ou não; precisão, a margem de erro deve ser aceitável para que as medidas não impliquem em resultados errados e custo-benefício, pois o custo de empregar um indicador deve ser inferior ao benefício que ele proporcionará.

Para Grateron (1999), os indicadores podem ser classificados segundo a natureza, o objeto e o âmbito. Segundo a natureza, são reunidos com base no que se procura medir, podendo ser eficiência, economia, efetividade, equidade, excelência, cenário, perpetuidade e legalidade. Considerando o objeto, os indicadores são reunidos conforme a matéria que será medida, podendo ser: de resultado, comparando-se os resultados obtidos e os almejados, sendo relacionados a indicadores de eficácia; de processo, referentes a indicadores de eficiência; de estrutura, que fazem a análise custo *versus* utilidade, relativos a indicadores de economia; e estratégicos, que avaliam os impactos que os resultados do projeto ocasionaram. Quanto ao âmbito de atuação, os indicadores dividem-se em internos, que consideram componentes da própria instituição, e externos, que avaliam as consequências fora da organização que decorreram da atividade por ela realizada.

Jannuzzi (2006) classifica os indicadores quanto à eficiência (na utilização dos recursos), à eficácia (no atendimento dos objetivos e metas) e efetividade (dos efeitos da ação para o bem-estar da população). Os indicadores classificam-se também como indicadores de entrada, de processo e de resultado. Os indicadores de entrada relacionam-se com os insumos, como por exemplo, o número de alunos ou de docentes. Os indicadores de processo indicam o transcorrer da ação, o uso dos recursos, como a carga horária dos alunos, relação custo/aluno, relação aluno/professor, dentre outros. Já os indicadores de resultado dizem respeito ao produto, como por exemplo, a taxa final de abandono. (JANNUZZI, 2006).

Os indicadores são bastante úteis na avaliação do desempenho das universidades federais. Assim, são importantes aos administradores públicos, pois conforme ressalta Paludo (2010), a função da avaliação do desempenho é aumentar a eficiência e efetividade dos programas governamentais, melhorando a gestão pública e servindo de instrumento de transparência, imprescindível na democracia.

EFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

A literatura aponta a eficiência como a relação de produtos/insumos, ou resultados/recursos ou *outputs/inputs*. (GRAMANI, DUARTE, 2011; OLIVEIRA *et al.*, 2014; BELLONI, 2000; BRASIL, 2010; BRA-

SIL, 2009a; JANNUZZI, 2006). Quando há apenas um produto e um insumo, ela é calculada facilmente através da razão produto e insumo. (GRAMANI E DUARTE, 2011).

Segundo Oliveira *et al.* (2014), a função produção apresenta a relação entre insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), e a eficiência mostra a maior quantidade possível de *outputs* que podem ser fabricados numa unidade de tempo com todos os arranjos possíveis de *inputs*. Noutras palavras, a eficiência pode ser considerada fazer mais com menor ou igual quantidade de recursos. Segundo os autores, *inputs* educacionais são os que possibilitam os serviços ofertados pelas instituições de ensino e classificam como *outputs* aqueles que representam os resultados/produtos dos serviços realizados.

De acordo com Gomes (2009), o termo recursos abrange todos os insumos necessários para a produção ou prestação de serviço, como mão de obra, matéria-prima, energia elétrica, tecnologia, tempo, informação, e quando se trata do setor público, recursos políticos³.

No entendimento de Schwartzman (1994), os principais insumos das universidades são de quatro tipos: o tempo do discente, o tempo dos docentes e funcionários, instalações físicas e equipamentos e material de consumo. O autor considera como produto dessas instituições a disponibilização de mão de obra qualificada na graduação e pós-graduação, a realização de pesquisas e o atendimento de necessidades culturais.

Avaliar a eficiência no ensino superior torna-se uma tarefa complexa, uma vez que se trata de um ambiente que possui muitas especificidades. Costa (2010) destaca que dentre as características peculiares do setor educacional tem-se que sua produção possui muitos insumos e produtos, além de que as instituições de ensino superior trabalham em condições e ambientes diferenciados, e apresentam-se em diferentes tamanhos, de acordo com indicadores como quantidade de alunos matriculados, distribuição orçamentária, pesquisas e docentes.

³Gomes (2009) cita como exemplo de recurso político a aceitação de alterações no orçamento, visando o apoio político para determinada política pública.

Siqueira (2015) ressalta que as universidades são organizações que trabalham com muitos insumos e produtos, uma vez que desenvolvem atividades de ensino (assimilação dos conhecimentos pelos discentes), pesquisa (geração de novos conhecimentos) e extensão (intervenção na comunidade). Quando se refere ao setor educacional, vários dados ou indicadores podem ser considerados como *inputs* e *outputs* para avaliação da eficiência.

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O estudo sobre a eficiência das universidades federais brasileiras da região Nordeste sob a perspectiva de indicadores do desempenho instituídos pelo TCU para as IFES utilizou o método DEA.

O DEA é um método não paramétrico criado para avaliar a eficiência técnica relativa de unidades produtivas que trabalham com insumos e produtos nos quais não se conhecem os preços de mercado, também conhecido como Unidades Tomadoras de Decisão (DMU). (CHARNES, COOPER E RHODES, 1978). Através do método é possível comparar DMU que desempenham tarefas semelhantes e utilizam os mesmos recursos (*inputs*) e produzem os mesmos bens (*outputs*), em quantidades diferentes. (SOUZA E WILHELM, 2009).

Souza e Wilhelm (2009) destacam que, no método DEA, uma DMU é considerada eficiente ou ineficiente de acordo com o seu desempenho de transformar *inputs* em *outputs*, em relação às demais unidades de produção da amostra. São consideradas mais eficientes as DMUs com melhor relação produto/insumo.

Zoghbi *et al.* (2009) afirmam que os métodos não paramétricos constroem a fronteira da eficiência em relação aos dados de uma determinada amostra, ou seja, não há uma medida de eficiência absoluta. Noutras palavras, através dos métodos não paramétricos, a medida de eficiência de uma DMU é relativa e pode ser diferente de acordo com a amostra na qual ela está sendo analisada. Guerreiro (2006) ressalta que se uma ou mais DMU for acrescentada na amostra, os índices de eficiência devem ser aferidos novamente.

O DEA avalia a eficiência relativa de unidades de produção, utilizando o conceito de eficiência de Farrel (FORSUND, 2002 *apud* SOUZA E WILHELM, 2009), o qual considera a razão entre a soma ponderada de *outputs* e a soma ponderada de *inputs*. (SOUZA E WILHELM, 2009).

O primeiro modelo DEA foi criado para avaliar a eficiência de escolas públicas americanas, conforme assinala Guerreiro (2006). De acordo com Souza e Wilhelm (2009), o referido modelo ficou conhecido como *Constant Returns to Scale* (CRS), criado por Charnes, Cooper e Rhodes, em 1978, e, por isso, também denominado CCR. O modelo pressupõe retornos constantes de escala e há proporcionalidade entre inputs e outputs. (GOMES, MANGABEIRA E MELLO, 2005). Isto significa que uma alteração no input causará variação na mesma proporção no output. (GUERREIRO, 2006).

Outro modelo clássico do DEA foi criado, em 1984, por Banker, Charnes e Cooper, e, por isso, ficou conhecido como BBC, ou também intitulado *Variable Return Scale* (VRS), o qual considera que a produção pode ter retornos variáveis de escala. Neste modelo, um acréscimo no *input* não implica em acréscimo na mesma dimensão no *output*, podendo ocorrer inclusive um decréscimo. (SOUZA E WILHELM, 2009; GUERREIRO, 2006).

De acordo com Meza, Neto e Ribeiro (2005), o modelo CCR busca maximizar a razão da combinação linear dos outputs e a combinação linear dos *inputs*, com a restrição de que o resultado não seja maior que 1. O modelo é a base de todos os outros modelos desenvolvidos no DEA.

De maneira simples, Guerreiro (2006) apresenta a eficiência na expressão a seguir, ressaltando que cada DMU pode escolher o seu conjunto de pesos (das variáveis), para que a eficiência seja maximizada, com a única restrição de que todas as DMU tenham eficiência inferior ou igual a 1.

$$\text{Eficiência} = \frac{\text{Soma ponderada de outputs}}{\text{Soma ponderada de inputs}}$$

De acordo com Oliveira (2013), é considerada eficiente a DMU que apresentar score igual a 1 (eficiência máxima, eficiência plena ou eficiência 100%). Nesta situação não há, com as variáveis consideradas no estudo, a possibilidade de crescimento de produção.

De acordo com Senra *et al.* (2007), a diferença no resultado quando se empregam diferentes variáveis não pode ser considerado um ponto fraco do DEA. Isto significa apenas que as DMU estão sendo avaliadas sob outra perspectiva. Noutras palavras, de acordo com o enfoque que se deseja analisar, dá-se a escolha das variáveis.

Para fins deste estudo, foram considerados como variáveis insumos (*inputs*) os seguintes indicadores: custo corrente/aluno equivalente, funcionário equivalente/ professor equivalente, grau de participação estudantil (GPE) e índice de qualificação do corpo docente (IQCD). Como variáveis produtos (*outputs*), foram considerados os indicadores conceito CAPES, referente à pesquisa e pós-graduação e taxa de sucesso na graduação (TSG), referente ao ensino de graduação. O Quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas e o tipo (*input/output*).

Quadro 1 - Variáveis Utilizadas na Pesquisa

Variáveis	Fórmula de cálculo	Tipo
Custo corrente/aluno equivalente	Custo corrente/ (N.º de alunos equivalente da graduação + n.º de alunos tempo integral da pós-graduação + n.º de alunos tempo integral da residência médica)	<i>Input</i>
Funcionário equivalente/ professor equivalente	N.º de funcionários equivalentes/ Nº de professores equivalentes	
Grau de participação estudantil	N.º de alunos da graduação em tempo integral/ total de alunos efetivamente matriculados na graduação	
Índice de qualificação do corpo docente	(5x n.º de docentes doutores + 3x n.º de docentes mestres + 2x n.º de docentes especialistas + n.º de docentes graduados) / (n.º de docentes doutores + n.º de docentes mestres + n.º de docentes especialistas + n.º de docentes graduados)	
Conceito Capes/MEC para a pós-graduação	Somatório dos conceitos de todos os programas de pós-graduação/n.º de programas de pós-graduação	<i>Output</i>
Taxa de sucesso na graduação	N.º de diplomados/n.º total de ingressantes	

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base em Brasil, 2009b.

Optou-se por trabalhar com esses indicadores, pois os mesmos são calculados e publicados por todas as IFES, no seu Relatório de Gestão anual, possibilitando análise comparativa e estatística, além destes serem utilizados em diversas pesquisas de avaliação e mensuração do desempenho e de eficiência.

Em relação às DMU, este trabalho tem como amostra as universidades federais brasileiras localizadas na região Nordeste. Foi retirada da amostra a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), pois a mesma não apresentou dados completos dos indicadores em nenhum dos anos do período do estudo (não consta em nenhum dos anos dados da TSG, Conceito CAPES e do indicador funcionário/professor)

e a Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), a qual não apresentou valores da TSG. Assim, a amostra desta pesquisa é composta por 16 universidades federais.

A escolha por avaliar a eficiência de universidades da mesma região considerou que "[...] uma grande quantidade de DMU pode diminuir a homogeneidade dentro do conjunto analisado, aumentando a possibilidade dos resultados serem afetados por fatores que foram desconsiderados pelo modelo", conforme destaca Golany e Roll (1989 apud GUERREIRO, 2006). Incluir na análise todas as universidades federais brasileiras poderia desconsiderar a diferença entre elas, como tempo de existência, tamanho, número de alunos, de cursos, dentre outras.

Os dados são referentes aos exercícios de 2012 a 2014 e foram coletados no site do TCU, que publica os Relatórios de Gestão das universidades federais brasileiras.

Para avaliar a eficiência das universidades federais brasileiras da região Nordeste foi executado o programa Sistema Integrado de Apoio à Decisão (SIAD), com orientação voltada para outputs, modelo CCR ou CRS. O software tem essa denominação porque dispõe de várias ferramentas em diversos módulos que subsidiam a tomada de decisões. O programa deve ser usado em uma plataforma Windows e está disponível para download gratuitamente. (MELLO et al., 2005).

Dessa forma, o estudo configura-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, do tipo quantitativa e a apresentação dos resultados foi feita através de tabelas, que possibilitaram a sua melhor visualização.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados os escores de eficiência de cada DMU dos anos compreendidos no estudo, com discussão feita em paralelo com os indicadores das universidades e informações contidas nos Relatórios de Gestão das mesmas.

A avaliação da eficiência referente ano de 2012, a partir das variáveis utilizadas nesta pesquisa, apresentou os resultados descritos na Tabela 1.

Tabela 1 - Escore de Eficiência, 2012

DMU	Escore de eficiência
UFAL	0,7982
UFBA	0,9373
UFERSA	0,9666
UFMA	0,9890
UFPB	0,8776
UFPE	0,9834
UFRN	0,9794
UFRPE	0,8430
UNIVASF	0,9524
UFS	0,9963
UFC	1
UFCG	1
UFPI	1
UFRB	1

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nas saídas do programa SIAD.

Para a análise referente ao ano de 2012, não foram incluídas as universidades UFCA e UFOB, criadas em 2013.

Conforme Oliveira (2013), são eficientes as DMU que apresentam escore igual a 1 ou 100%. No ano de 2012, foram consideradas eficientes 28,57% das universidades analisadas, quais sejam a UFC, UFCG, UFPI e UFRB. A UFAL foi a universidade que apresentou menor escore de eficiência. (TABELA 1).

A Tabela 2 mostra os dados dos indicadores de desempenho de cada universidade no ano de 2012.

Tabela 2 - Indicadores das Universidades Federais Brasileiras da Região Nordeste, 2012

UNIV.	ANO	CUSTO CORRENTE POR ALUNO EQUIV.	FUNC. POR PROF.	GPE	IQCD	CONC. CAPES	TSG
UFAL	2012	12522,58	1,69	0,67	3,75	3,43	0,41
UFBA	2012	13177,12	1,47	0,61	3,8	4	0,513
UFC	2012	11715,69	1,04	0,65	4,15	4,2	0,67
UFCEG	2012	13573,43	1,72	0,5	3,75	4,57	0,4839
UFERSA	2012	9984,73	1,41	0,75	4,12	3,46	0,36
UFMA	2012	15225,93	1,29	0,52	3,62	3,35	0,5295
UFPB	2012	12763,18	1,97	0,81	4,01	3,89	0,5
UFPE	2012	13757,32	1,5	0,74	4,3	4,04	0,6827
UFPI	2012	9650,18	1,5	0,76	3,61	3,31	0,5602
UFRB	2012	14118,24	2,06	0,59	3,83	3,29	0,61
UFRN	2012	11221,73	1,02	0,72	4,04	3,94	0,52
UFRPE	2012	15315,28	1,59	0,7	4,16	3,93	0,5064
UNIVASF	2012	11360,24	0,78	0,59	3,75	3	0,1392
UFS	2012	11361,84	1,12	0,49	3,79	3,29	0,5

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nos Relatórios de Gestão das universidades.

Contrapondo os indicadores da UFAL, com menor escore de eficiência em 2012 (0,7982) com a UFPI e UFC, avaliadas como eficientes (escore igual a 1), verifica-se na Tabela 2 que, embora o custo corrente por aluno tenha sido menor nestas últimas (R\$ 12.522,58, na UFAL; R\$ 11.715,69, na UFC e R\$ 9.650,18, na UFPI), a UFPI atingiu 56% na TSG e a UFC alcançou TSG de 67% e Conceito CAPES 4,2, números superiores aos da UFAL, que apresentou os valores de 41% e 3,43 para estes indicadores, respectivamente.

Observa-se, ainda, que a TSG da UFAL (41%) foi a menor de todas as universidades avaliadas como eficientes (UFC - 67%, UFCEG - 48%, UFPI - 56% e UFRB - 61%). No Relatório de Gestão de 2012, a UFAL justificou que, no ano de 2010, foram criados 8 novos cursos de graduação, o que fez reduziu esse indicador em 2012. (BRASIL, 2013).

Em relação ao Conceito CAPES, outro output considerado nesta pesquisa, das universidades avaliadas como eficientes no ano de 2012, a UFPI foi superada pela UFAL, como também apresentou menor IQCD.

Ao se observar os indicadores na Tabela 2, merece atenção o fato de que a UNIVASF possuía menor Conceito CAPES e TSG que todas as universidades da amostra, salientando-se que é uma diferença expressiva, principalmente neste último. Ainda assim, seu escore de

eficiência (0,9524) foi superior ao da UFAL (0,7982), da UFBA (0,9373), da UFPB (0,8776) e da UFRPE (0,8430).

Em relação ao ano de 2013, os dados apresentaram os seguintes resultados, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Escore de Eficiência Padrão, 2013

DMU	Escore de eficiência padrão
UFAL	0,9153
UFMA	0,8947
UFPB	0,8681
UFPE	0,9612
UFRB	0,8600
UFRN	0,9897
UFRPE	0,8834
UNIVASF	0,9187
UFBA	1
UFC	1
UFCG	1
UFERSA	1
UFPI	1
UFS	1

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nas saídas do programa SIAD.

Também não constam nesta análise a UFCA e a UFOB, criadas em 2013. Um percentual maior de universidades da amostra, 42,86%, foram avaliadas como eficientes, comparando-se ao ano de 2012, conforme Tabela 3. A UFC, UFCG e UFPI mantiveram o escore de eficiência de 100% e, ainda, a UFBA, UFERSA e UFS, que não tinham atingido eficiência máxima no ano anterior. Destaca-se que a UFRB, avaliada como eficiente, em 2012, obteve o menor escore de eficiência em 2013.

A Tabela 4 mostra que, a TSG, na UFRB, considerada output nesta pesquisa, teve uma queda expressiva (61%, em 2012, para 36%, em 2013), o que pode ter ocasionado a redução da eficiência. O Relatório de Gestão de 2013 afirmou que uma das razões para isso foi o ingresso de um grande número de alunos em cursos como o de Ciências Exatas e Tecnológicas, os quais possuem alto índice de abandono. (BRASIL, 2014).

Tabela 4 - Indicadores das Universidades Federais Brasileiras da Região Nordeste, 2013

UNIV.	ANO	CUSTO CORRENTE POR ALUNO EQUIV.	FUNC. POR PROF.	GPE	IQCD	CONC. CAPES	TSG
UFAL	2013	14073,14	1,52	0,67	3,73	3,94	0,4
UFBA	2013	15190,51	1,5	0,58	4	3,77	0,4941
UFC	2013	14366,47	1,05	0,67	4,34	4,24	0,56
UFCG	2013	17267,77	1,85	0,62	4,08	3,79	0,4308
UFERSA	2013	11426,99	1,54	0,73	3,57	4,02	0,4
UFMA	2013	20772,26	1,25	0,56	3,38	3,76	0,4244
UFPB	2013	17189,55	1,72	0,79	3,9	4,23	0,4
UFPE	2013	15542,43	1,51	0,74	4,2	4,28	0,5646
UFPI	2013	11858,89	1,62	0,84	3,17	3,54	0,6145
UFRB	2013	17323,54	3,65	0,58	3,44	3,89	0,36
UFRN	2013	17694,85	0,99	0,73	4,05	4,04	0,46
UFRPE	2013	15702,49	1,59	0,83	3,91	4,25	0,3847
UNIVASF	2013	12681,88	0,79	0,73	3	3,86	0,3255
UFS	2013	13628,37	1,31	0,5	3,26	4,03	0,46

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nos Relatórios de Gestão das universidades.

No ano de 2014, estão inclusas as universidades UFCA e UFOB.

Segundo a Tabela 5, quase metade (43,75%) das universidades da amostra tiveram 100% de eficiência. Não houve alteração significativa no percentual de universidades que atingiram eficiência máxima em relação a 2013.

Tabela 5 - Escore de Eficiência, 2014

DMU	Escore de eficiência
UFCA	0,902245
UFERSA	0,957763
UFMA	0,87568
UFOB	0,865972
UFPB	0,914344
UFPE	0,972679
UFRPE	0,905619
UNIVASF	0,739335
UFS	0,943686
UFAL	1
UFBA	1
UFC	1
UFCG	1
UFPI	1
UFRB	1
UFRN	1

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nas saídas do programa SIAD.

Segundo a Tabela 5, verifica-se que a UFRB, que teve menor coeficiente de eficiência em 2013, recuperou o índice em 2014. Neste rol, também se encontram a UFAL, que obteve menor escore de eficiência em 2012; UFC, UFCG e UFPI, que já haviam apresentado eficiência máxima em 2012 e 2013; a UFBA, considerada eficiente no ano anterior e, ainda, a UFRN, ao contrário da UNIVASF, com o menor escore de eficiência.

A Tabela 6 mostra os dados dos indicadores do desempenho no ano de 2014.

Tabela 6 - Indicadores das Universidades Federais Brasileiras da Região Nordeste, em 2014

UNIV.	ANO	CUSTO CORRENTE POR ALUNO EQUIV.	FUNC. POR PROF.	GPE	IQCD	CONC. CAPES	TSG
UFAL	2014	17181,36	1,08	0,58	3,77	3,62	0,46
UFBA	2014	16608,75	1,69	0,52	3,9	4,04	0,4272
UFC	2014	14410,35	1,21	0,76	4,34	4,34	0,6
UFCA	2014	13086,81	1,33	0,77	3,36	3	0,4567
UFCG	2014	15436,11	1,82	0,76	3,79	4,08	0,4278
UFERSA	2014	13671,39	1,57	0,74	3,97	3,85	0,3
UFMA	2014	20582,84	1,2	0,72	3,82	3,39	0,4033
UFOB	2014	15016,46	1,25	0,5	3,74	3	0,24
UFPB	2014	16963,66	1,72	0,65	4,25	4,01	0,41
UFPE	2014	17233,02	1,43	0,73	4,35	4,29	0,5156
UFPI	2014	11483,73	1,35	0,82	3,65	3,44	0,5642
UFRB	2014	15073,69	2,23	0,67	4,05	3,43	0,9
UFRN	2014	19274,36	1,49	0,74	4,04	4,06	0,6
UFRPE	2014	19274,05	1,53	0,84	4,29	4	0,3333
UNIVASF	2014	14369,99	2,25	0,76	3,92	3	0,2969
UFS	2014	12720,25	1,61	0,61	4,05	3,46	0,3

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018, com base nos Relatórios de Gestão das universidades.

Segundo a Tabela 6, o indicador que apresenta diferença mais expressiva entre a UNIVASF, de menor escore de eficiência padrão, e todas as universidades de eficiência máxima foi a TSG. A UNIVASF possui a relação funcionário equivalente por professor equivalente um pouco maior do que a das IES que atingiram eficiência 100%, porém, tem neste indicador valor aproximado do apresentado pela UFRB, a qual também obteve eficiência máxima.

Percebe-se que houve um aumento significativo da TSG da UFRB, no ano de 2014, em relação a 2013 (90% e 36%, respectivamente), de acordo com Tabelas 4 e 6. Conforme consta no seu Relatório de Gestão de 2014 (BRASIL, 2015), essa variação na TSG deve-se ao fato de que as primeiras turmas de novos cursos não concluíram no tempo previsto (em 2013) por conta das dificuldades iniciais de implantação e, também, à particularidade do currículo de alguns dos seus cursos, os bacharelados interdisciplinares que tem implicações nos valores da TSG da universidade no decorrer dos anos.

Também, se observou nas Tabelas 4 e 6 que houve uma redução no Conceito CAPES da UFRB (3,89, em 2013, para 3,43, em 2014), embora menos expressiva do que a variação da TSG, mencionada acima.

A Tabela 7 mostra o resumo dos resultados da avaliação da eficiência das universidades federais brasileiras da região nordeste, no período de 2012 a 2014, destacando a frequência com que as instituições atingiram a eficiência máxima e discriminando os anos que assim foram avaliadas.

Tabela 7 - Frequência da Avaliação de Eficiência Máxima das Universidades Federais Brasileiras da Região Nordeste

UNIVERSIDADE	FREQUÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA MÁXIMA	ANOS
UFC	3	2012, 2013, 2014
UFCEG	3	2012, 2013, 2014
UFPI	3	2012, 2013, 2014
UFRB	2	2012 e 2014
UFBA	2	2013, 2014
UFERSA	1	2013
UFS	1	2013
UFAL	1	2014
UFRN	1	2014

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

Constata-se que UFC, UFCEG e UFPI foram avaliadas com eficiência máxima nos 3 anos compreendidos nesta pesquisa, e a UFRB e UFBA, em 2 anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão eficiência refere-se à capacidade de produzir mais com a menor quantidade de recursos possível, sejam eles financeiros, humanos, tempo, etc.

Para a avaliação do desempenho sob a dimensão da eficiência utilizam-se indicadores, que têm como principal finalidade auxiliar os gestores, fornecendo informações tempestivas, confiáveis e precisas. Na literatura, vários trabalhos que realizam a avaliação das universidades federais brasileiras utilizam os indicadores de desempenho instituídos pelo TCU para as IFES, através da Decisão TCU n.º 408/02-Plenário.

Dentre os métodos existentes para a avaliação da eficiência das universidades federais brasileiras, destaca-se a Análise Envoltória de Dados ou DEA, que possibilita a comparação entre organizações que desempenham tarefas semelhantes e trabalham com os mesmos recursos e produtos, em quantidades diferentes.

Os resultados da avaliação da eficiência indicam que dentre as 16 universidades federais brasileiras da região Nordeste que compõem a amostra desta pesquisa, 9 obtiveram eficiência de 100% em algum ano do período avaliado. Destaca-se que a UFC, UFCG e UFPI foram consideradas eficientes todos os anos e a UFRB e a UFBA tiveram escore de eficiência igual a 1 em 66,6% do tempo em avaliação. Foram avaliadas como ineficientes (ou com escore de eficiência inferior a 1), em todo o período estudado, as seguintes universidades: UFCA, UFMA, UFOB, UFPE, UFPB, UFRPE e UNIVASF.

O resultado mostra a relação entre insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) produzidos pelas IES, de forma que a eficiência foi alcançada com a maior quantidade possível de *outputs* fabricados numa unidade de tempo com todos os arranjos possíveis de *inputs*. Ou seja, a eficiência pode ser considerada fazer mais com menor ou igual quantidade de recursos. (OLIVEIRA *et al.*, 2014).

Ao se comparar os valores brutos dos indicadores das universidades federais brasileiras da região Nordeste eficientes com os das ineficientes, observou-se diferença significativa nos valores da TSG, sugerindo que este indicador foi relevante na avaliação da eficiência. Segundo Villela (2017), o número de alunos diplomados mostra a qua-

lidade da universidade, uma vez que ao formar alunos, ela diminui seus custos com os índices de retenção e disponibiliza profissionais qualificados ao mercado. Não foi possível perceber diferença expressiva noutros indicadores, como, por exemplo, custo corrente por aluno e índice de qualificação do corpo docente, uma vez que dentre as universidades eficientes, algumas apresentavam baixo custo corrente por aluno e outras apresentavam alto custo corrente por aluno e, da mesma forma, com os demais indicadores.

A hipótese de que as universidades eficientes apresentam indicadores considerados *inputs* menores e indicadores *outputs* maiores é verdadeira, quando considerado o indicador TSG (*output*), o qual sempre apresentava valor maior nas universidades avaliadas como eficientes; no entanto, a hipótese não pode ser plenamente sustentada em relação aos demais indicadores, que não se apresentavam de maneira uniforme, possuindo valores similares em unidades eficientes e ineficientes.

Recomenda-se que as universidades federais brasileiras da região Nordeste ineficientes observem os níveis de insumos e produtos da UFC, UFPI e UFCG, a fim de otimizar a relação entre eles, obtendo melhores resultados. Recomenda-se, ainda, que as universidades, sobretudo as ineficientes, busquem aumentar a sua Taxa de Sucesso na Graduação, uma vez que se observou que este indicador foi relevante na avaliação da eficiência.

Esta pesquisa contribui para a literatura acerca da avaliação da eficiência de IES a partir de indicadores de desempenho e, também, se apresenta como uma fonte de consulta sobre a utilização da metodologia DEA na avaliação da eficiência dessas instituições. O estudo proporciona, ainda, informações sobre a eficiência das instituições avaliadas quando comparadas a outras universidades federais localizadas na região Nordeste, subsidiando os gestores no planejamento, definição de políticas públicas, alocação de recursos e tomada de decisão.

Os resultados encontrados nesta pesquisa são relativos às variáveis e amostra consideradas, sendo uma limitação deste trabalho o fato de o DEA ser um método que realiza a avaliação relativa da eficiência e a alteração da amostra implica em diferença nos resultados. Dessa forma, os resultados aqui apresentados não podem ser genera-

lizados, e caso estas universidades sejam avaliadas em amostra diferente, podem apresentar-se com melhor ou pior desempenho, no que tange à eficiência. No entanto, esta limitação não prejudica a pesquisa, uma vez que significa apenas a perspectiva de avaliação considerada.

Para futuros trabalhos, sugere-se que cada universidade avalie a eficiência dos seus cursos, departamentos ou centros universitários, a fim de identificar onde devem investir recursos e o que deve ser melhorado, explorando ferramentas de modelos DEA, que apresentam as metas e folgas das variáveis. Sugere-se, também, que para a avaliação do desempenho das universidades, sob a dimensão da eficiência, as instituições sejam agrupadas por porte ou tempo de existência, para que se avalie instituições com características mais semelhantes. Também se sugere que sejam feitos agrupamentos de acordo com a renda da região onde esteja localizada a universidade. Podem-se utilizar outras variáveis para as avaliações, como indicadores relativos ao desenvolvimento econômico e social da região.

REFERÊNCIAS

BELLONI, José Ângelo. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78457/153160.pdf?sequence=1> > Acesso em: 30 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Cruz das Almas, 2015. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml> > Acesso em: 13 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Cruz das Almas, 2014. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/>

econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.shtml> Acesso em: 21 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal de Alagoas. **Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012**. Maceió (AL), 2013. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.shtml> > Acesso em: 21 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D8D5AA6014D8D8277322DA6> > Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf> Acesso em: 06 out. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão**: Decisão TCU N.º 408/2002-Plenário e Acórdãos N.º 1043/2006 e N.º 2167/2006 - Plenário. 2009b. Disponível em: < http://www.proplan.ufpr.br/portal/rel_gestao/manualIndTCU.pdf > Acesso em: 06 out. 2016.

CHARNES, Abraham, COOPER, William, RHODES, Edward. Measuring the efficiency of decision-making units. **European Journal of Operational Research**, vol. 2, pp. 429-444, 1978. Disponível em: <<https://www.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/CCR1978.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2016.

COSTA, Edward Martins. **Financiamento, alocação de recursos e eficiência das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES**. 2010. 172 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: < <https://>

repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4002> Acesso em: 01 ago. 2017.

FORSUND, F. R. , SARAFUGLU, N. On the Origins of Data Envelopment Analysis, **Journal of Productivity Analysis**, 17, p. 23 - 40, 2002.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** Tese (Doutorado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo: EAESP/FGV, 2009. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q34_37_38_39_40_tese_eduardogranha_leonardo_ferreira_140813.pdf> Acesso em: 03 nov. 2017.

GOMES, Eliane Gonçalves; MANGABEIRA, João Alfredo de Carvalho; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de. Análise de envoltória de dados para avaliação de eficiência e caracterização de tipologias em agricultura: um estudo de caso. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 04, p. 607-631, out/dez 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v43n4/27748.pdf>> Acesso em: 09 fev. 2018.

GRAMANI, Maria Cristina Nogueira; DUARTE, André Luís de Castro Moura. **O impacto do desempenho das instituições de educação básica na qualidade do ensino superior.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 679-702, jul./set. 2011. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a11v19n72.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2017.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos**, São Paulo, FIECAFI, nº21 - maio a agosto/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cest/n21/n21a02.pdf>> Acesso em: 18 out. 2016.

GUERREIRO, Alexandra dos Santos. **Análise da eficiência de empresas de comércio eletrônico usando técnicas da análise envoltória de dados.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro,

2006. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/9973/9973_5.PDF> Acesso em: 29 jun.2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora Alínea, 2006.

JULIÃO, Clayton de Mendonça. **O uso de indicadores de desempenho**: um estudo de caso sobre a aderência do modelo de gestão Todos por Pernambuco à literatura. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11510> > Acesso em: 18 out. 2016.

MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de et al. Curso de Análise de Envoltória de Dados. XXXVII SBPO - Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. **Anais**. Gramado, 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_Mello/publication/237473886_CURSO_DE_ANALISE_DE_ENVOLTORIA_DE_DADOS/links/0deec5226afdc4f679000000/CURSO-DE-ANALISE-DE-ENVOLTORIA-DE-DADOS.pdf> Acesso em: 09 fev. 2018.

MEZA, Lidia Angulo; NETO, Luiz Biondi; RIBEIRO, Paulo Guilherme. SIAD V.2.0. - Sistema Integrado de Apoio à Decisão: uma implementação de modelos de análise envoltória de dados e um método multicritério. XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. **Anais**. Gramado (RS), 2005. Disponível em: < <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2005/pdf/arq0175.pdf>> Acesso em: 05 jun. 2018.

NUINTIN, Adriano Antônio. **Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG), 2014. Disponível em:< http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/3155/1/TESE_Efici%C3%A2ncia%20da%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos%20p%C3%BAblicos%20nas%20universidades%20federais.pdf> Acesso em: 08 out. 2018.

OLIVEIRA, André Junior de et al. Programa Reuni nas instituições de ensino superior federal (IFES) brasileiras: um estudo da eficiência operacional por meio da análise envoltória de dados (DEA) no período de 2006 a 2012. **RACE**, Unoesc, v.13, n. 3, p. 1179-1210, set./dez, 2014. Disponível em: < https://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/viewFile/4196/pdf_64> Acesso em: 03 ago. 2017.

OLIVEIRA, André Junior de. **Programa REUNI nas Instituições de Ensino Superior Federal [IFES] brasileiras**: um estudo da eficiência operacional por meio da Análise Envoltória De Dados [DEA] no período de 2006 a 2012. 2013. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: < <http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/05/D090.pdf>> Acesso em: 03 ago. 2017.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANTOS, Alexandre Rodrigues et al. Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, out.-dez., 2017, 276-285. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i4.1295>> Acesso em: 10 jul. 2018.

SANTOS, Luís Paulo Guimarães dos. Uma contribuição à discussão sobre a avaliação de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior: uma abordagem da gestão econômica. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, n. 28, p. 86 - 99, jan./abr. 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rcf/v13n28/v13n28a06.pdf>> Acesso em: 09 out. 2017.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras**. Documento de trabalho 5/94. São Paulo, NUPES/USP, 1994. Disponível em: < <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9405.pdf>> Acesso em: 02 jan. 2017.

SENRÁ, Luís Felipe Aragão de Castro *et al.* Estudo sobre métodos de seleção de variáveis em DEA. **Pesquisa Operacional**, v.27, n.2, p.191-207, maio a agosto de 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/pope/v27n2/a01v27n2.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2018.

SIQUEIRA, Juliana Soares. **Eficiência das universidades públicas federais brasileiras**: um estudo com foco o projeto REUNI. 2015. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). UNB/UFPB/UFRN, João Pessoa, 2015. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18244/1/2015_JulianaSoaresSiqueira.pdf> Acesso em: 01 ago. 2017

SOUZA, Paulo Cesar Tavares; WILHELM, Volmir Eugênio. Uma introdução aos modelos DEA de eficiência técnica. **Tuiuti: Ciência e Cultura**, n. 42, p. 121-139, Curitiba, 2009. Disponível em: < http://universidadetuiuti.utp.br/Tuiuticienciaecultura/ciclo_4/tcc_42_FACET/pdf/s/art_10.pdf> Acesso em: 10 jan. 2018.

VECCHIA, Daiana Dalla. **Análise da eficiência das instituições de educação superior públicas da região Nordeste do Brasil - 2008 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: < <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16483>> Acesso em: 15 set. 2018.

ZOGHBI, Ana Carolina Pereira *et al.* Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Est. econ.**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, outubro-dezembro, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n4/04.pdf>> Acesso em: 06 set. 2018.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS: um estudo sobre a dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016

*Cristhian Rêgo Passos¹
João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento²*

RESUMO

O objetivo do estudo foi investigar o grau e a localização geográfica dos níveis de dependência do Fundo Municipal de Participação (FPM) pelos municípios do Estado do Piauí, em uma proposta semelhante a Massardi e Abrantes (2016). Para tanto, o Índice de Dependência do Fundo Municipal de Participação (IDFPM) foi calculado dividindo-se a receita do FPM pela atual Receita Municipal, com dados de 176 dos 224 municípios do Piauí, extraídos do Banco de Dados do Departamento do Tesouro Nacional/FINBRA. Foi elaborado um mapa temático para a representação dos índices médios de dependência da FPM dos municípios do Piauí para o período de 2013 a 2016, segundo a classificação do grau de dependência da FPM proposta por Massardi e Abrantes (2016). Como resultado, 30 municípios tiveram dependência fraca, 114 tiveram dependência média e 32 com forte dependência do FPM. Em média, os municípios do Piauí

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: cristhian.uapi@ufpi.edu.br

²Doutor em Ciências Contábeis. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail: joaohipolito@ufpi.edu.br

apresentaram um nível de dependência da cota do FPM que representa 46,28% do total da receita atual do período. Novos estudos devem ser realizados para analisar os determinantes da inércia tributária e o baixo esforço para gerar receita própria nos municípios investigados. A pesquisa pode servir de modelo para os gestores fiscais reavaliarem a composição das receitas municipais e os respectivos critérios de transferência.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios. Transferências intergovernamentais. Dependência financeira.

ABSTRACT

The objective of this study was to investigate the degree and geographical location of dependency levels of the Municipal Participation Fund (FPM) by the municipalities of the State of Piauí, in a proposal similar to Massardi and Abrantes (2016). For this purpose, the Dependency Index of the Municipal Participation Fund (IDFPM) was calculated by dividing the income of the FPM by the current Municipal Revenue, with data from 176 of the 224 municipalities of Piauí, extracted from the Treasury Department Database of Nacional/ FINBRA. A thematic map for the representation of the average FPM dependency indices of the municipalities of Piauí for the period from 2013 to 2016, according to the classification of the degree of dependency of the FPM proposed by Massardi and Abrantes (2016) was prepared. As a result, thirty (30) municipalities had weak dependence, 114 (one hundred and fourteen) had medium dependence and 32 (thirty two) with strong dependence on FPM. On average, the municipalities of Piauí presented a level of dependency of the FPM quota that represents 46.28% of the total Current Revenues of the period. New studies should be carried out to analyze the determinants of tax inertia and the low effort to generate own revenues in the municipalities investigated. The research can serve as a model for public managers to reassess the composition of the municipal revenue and the respective transfer criteria.

Keywords: Municipality Participation Fund. Intergovernmental transfers. Financial dependency.

INTRODUÇÃO

O Federalismo é uma forma de organização do Estado Nacional que confere dupla autonomia territorial (autonomia aos entes subnacionais e ao ente central) e que apresenta, no caso brasileiro, uma peculiaridade própria: a existência dos municípios. No modelo proposto pela Constituição Federal (CF) de 1988, foi imposta uma nova dinâmica administrativa, política e fiscal, visando o fortalecimento dos entes subnacionais no atendimento das demandas por serviços públicos, aproximando-os dos cidadãos. (FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014). Neste sentido, o movimento de descentralização do estado brasileiro objetiva o combate às diferenças regionais, utilizando a descentralização fiscal como uma das estratégias, através da transferência de poder, recursos e responsabilidades (atribuições) aos governos locais. (FARINA; GOUVÊA; VARELA, 2008).

As transferências intergovernamentais se justificam pela existência de um gap fiscal vertical, que se caracteriza pela escassez de receitas, via falta de emparelhamento entre meios de obtenção de receitas e suas respectivas necessidades de despesa (SHAH, 2007). As transferências se constituem em instrumentos de combate à desigualdade fiscal.

Segundo Leroy (2017), a experiência brasileira aponta para uma condição bem adversa em relação aos objetivos fiscais das transferências intergovernamentais, em que a maioria dos municípios brasileiros apresenta baixo esforço fiscal e insuficiência de receitas para o cumprimento de suas funções básicas, o que tem ensejado uma elevação das transferências intergovernamentais.

De acordo a Teoria da Escolha Pública, o gestor público, buscando maximizar a sua utilidade, pode optar por adotar decisões que apresentem potencial de proporcionar maior nível de satisfação no eleitor, incrementando, assim, as chances de reeleição. (SANTOS, 2018). Nessa conjuntura, dado o elevado custo político do gestor municipal, especialmente em pequenas cidades interioranas, impor medidas efetivas de incremento da receita própria, principalmente, as relacionadas à cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)),

tem-se um contexto de baixo incentivo à independência financeira municipal, acarretando, assim, necessariamente na manutenção da dependência de repasses do FPM. Ademais, em um contexto de crise econômica e a conseqüente contenção do gasto público a nível federal, é possível a redução dos repasses do FPM, o que poderá dificultar, significativamente, a previsibilidade da receita municipal (incluindo a decorrente dos repasses federais).

Assim, dada a sensibilidade da arrecadação municipal a conjunturas exógenas e, sobretudo, uma vez que a demanda por serviços públicos tem crescido de forma importante nos últimos anos, a tarefa de gerir o orçamento público, especialmente de pequenos municípios, torna-se ainda mais complexa. Diante do exposto, através da análise documental de dados extraídos do FINBRA, buscou-se, alinhado à Massardi e Abrantes (2016), investigar o grau de dependência dos municípios do estado do Piauí em relação ao Fundo de Participação dos Municípios. Adicionalmente, investigou-se o grau de participação do FPM por meio de mapeamento das macrorregiões com maior índice de dependência do FPM.

Além desta Introdução, o estudo está dividido em 4 (quatro) seções. A primeira a fundamentação teórica que engloba uma breve contextualização do ciclo orçamentário financeiro municipal, a fim de possibilitar uma maior compreensão de como se dá a gestão orçamentária dos municípios, conforme legislação pertinente, envolvendo, especialmente, as formas de aquisição de receitas, na qual se encontram as transferências intergovernamentais e, especificamente, o FPM. A segunda refere-se à exposição dos aspectos metodológicos adotados no estudo. Na sequência, apresenta-se a análise e discussão dos dados obtidos através do FINBRA. Por fim, apresentam-se as considerações finais do estudo, constando as limitações e indicação de oportunidades para futuras pesquisas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para um embasamento teórico, com objetivo de suportar as análises de cunho qualitativo, apresenta-se, nesta seção, uma breve contextualização da legislação pertinente ao orçamento público, incluindo o ciclo orçamentário municipal, a receita pública municipal,

bem como a conceituação teórica e legal sobre transferências intergovernamentais municipais, especificamente, sobre o Fundo de Participação dos Municípios.

CICLO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO MUNICIPAL

Atualmente, na CF de 1988 (BRASIL, 1988), o Ciclo Orçamentário está regulamentado na seção II, arts. 165 a 169, que tratam, especificamente, de orçamento, tornando obrigatórios instrumentos como o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Infraconstitucionalmente, as bases orçamentárias encontram-se na Lei nº 4.320/64, que traça diretrizes para a elaboração do orçamento e controle das contas das entidades federativas. (BRASIL, 1964).

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece normas de gestão fiscal, impondo regras de planejamento e execução, com metas e limites estabelecidos, que promovem um controle prévio e concomitante, fortalecendo a responsabilização, impondo maior *accountability*, transparência e democracia. (BRASIL, 2000).

Existem outras normas regulamentadoras, como códigos de administração financeira, decretos federais, portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além das funções e atribuições econômicas do Estado, dos princípios orçamentários (princípio da anualidade ou periodicidade, princípio da unidade ou totalidade, princípio da universalidade, princípio do orçamento bruto, princípio da não-afetação ou não-vinculação das receitas, princípio da discriminação ou especialização, princípio da exclusividade, princípio do equilíbrio). Apresentam-se, sinteticamente, as peças orçamentárias próprias do orçamento público: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

O PPA se refere a um plano, orientado pelos princípios da unidade, da universalidade e da totalidade, com prazo de 4 (quatro) anos (com início no segundo ano do mandato), em que o governo estabelece de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes da consecução

ção dos programas de duração continuada, integrando as receitas públicas e as despesas públicas, passando, necessariamente, por aprovação do Poder Legislativo. O envio do Projeto de Lei do PPA pelo Presidente da República para o Congresso Nacional deve ocorrer até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato, sendo devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro, data do encerramento do ano legislativo.

A LDO se constitui em uma inovação na legislação brasileira, funcionando como elo entre o PPA e a LOA. Na LDO, estão compreendidas as metas físicas, financeiras e prioridades da administração pública, em conformidade com os programas previstos no PPA, incluindo as políticas tributárias, fiscal e de pessoal, assim como as de aplicação das agências financeiras e de fomento, visando, a manutenção do equilíbrio fiscal e das contas do governo. O governo federal deve enviar o projeto de LDO até o dia 15 de abril para o Congresso Nacional, sendo devolvido para sanção presidencial até o dia 17 de julho.

Por fim, na LOA está compreendido o orçamento fiscal referente ao exercício de um ano, incluindo os gastos com fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, bem como o orçamento de investimentos e da seguridade social. É através da LOA que as receitas e despesas públicas são discriminadas de forma a evidenciar a política econômica e financeira e os programas de trabalho realizados pelo governo. A LOA corresponde a um exercício fiscal (um ano), iniciando-se em 1º de janeiro e findando em 31 de dezembro.

RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL

As Receitas Públicas correspondem aos valores de recursos que entram nas contas e subcontas de receita que serão utilizados para o funcionamento da máquina administrativa, da coisa pública, atendimento das demandas da sociedade, assim como para investimentos, pagamento de dívidas e outras despesas, conforme explicam Santos e Camacho (2014, p. 87): "receita pública, em sentido amplo, caracteriza-se como um ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente, como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades".

As receitas públicas são divididas em duas grandes categorias econômicas denominadas como receitas orçamentárias e não orça-

mentárias, sendo as primeiras correspondentes àquelas previstas no próprio orçamento, enquanto as não orçamentárias compreendem as receitas não estão previstas no orçamento, mas que venham a ocorrer. (SANTOS; CAMACHO, 2014).

As receitas próprias obtidas através de esforços de tributação, exploração patrimonial ou atividade econômica e recebidas de outras pessoas, cuja destinação refere-se à manutenção das operações por meio do pagamento de despesas correntes, são denominadas receitas correntes. Já as receitas decorrentes da realização financeira de dívidas, da conversão de bens e direitos em valores monetários, as que se originam do recebimento de valores de pessoas de direito público ou privado, destinando-se ao atendimento de despesas de capital, recursos que somente significam simples operações creditícias entre contas, não implicando aumento do patrimônio, e somente elevam a disponibilidade financeira, são as chamadas receitas de capital.

Existe, ainda, a classificação como receitas originárias e receitas derivadas, sendo que as receitas originárias são aquelas que provêm da exploração da atividade do estado no mercado como se fosse um ente privado, ou seja, por meio de atividades econômicas como venda de bens e serviços, a exemplo das empresas estatais, ou aluguéis, venda e distribuição de combustíveis, etc. As receitas derivadas remetem àquelas oriundas de fontes particulares, por meio coercitivo legal, como tributação, confisco, apreensões, penalidades pecuniárias, sendo o estado atuante com sua força soberana e coercitiva. Conforme a Lei nº 4.320/64, dentro da classe de Receitas Correntes, encontram-se as subcontas: Receita Tributária; Receita de Contribuições; Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes. Já na classe das Receitas de Capital, encontram-se as Receitas de Capital; Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

Na esfera municipal, o financiamento ocorre por meio de receita própria e transferências intergovernamentais. No que tange às receitas próprias, os municípios arrecadam, basicamente, através de três impostos: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e o Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), conforme estabelece a CF de 1988, art. 156, incisos I a III.

O Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, estabelece as competências tributárias dispersamente em seu texto ao discorrer acerca de cada tributo especificamente. (BRASIL, 1966). Soares, Flores e Coronel (2014, pp. 318-319) explicam que, conforme o CTN, aos municípios compete, exclusivamente, os seguintes impostos, como formadores de receita própria: IPTU; ITBI; ISSQN e Tributos Comuns (taxas e contribuições de melhorias).

Quanto às transferências intergovernamentais, estas podem ser do tipo obrigatórias ou não obrigatórias. Tais transferências podem advir da União ou dos seus respectivos estados como mostrado na subseção 2.3.

Sobre as transferências intergovernamentais não obrigatórias ou voluntárias, estas se referem a recursos repassados, geralmente, a título de convênios ou consórcios públicos, ligados à execução de alguma política pública de âmbito nacional para cobertura de demanda por serviços aos cidadãos, como a exemplo do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que é uma política de saúde de âmbito nacional e executada em nível intermunicipal, com a presença dos estados no contrato de consórcio, integrando regiões de saúde. Cherubine e Trevas (2013) enfatizam que os consórcios são uma importante estratégia para a integração de serviços, principalmente, pelo ganho de escala em sua produção e ganhos econômicos pelos entes participantes.

Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) elaboraram e apresentaram, sinteticamente, a engenharia para financiamento dos municípios, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Fonte de Financiamento dos Municípios

Municípios						
Fontes de Financiamento						
Próprios		IPTU		ITBI		ISS
Transferências intergovernamentais obrigatórias	União	100% do IR incidentes na fonte, sobre os rendimentos pagos pelos municípios		50% do ITR dos imóveis situados no município	70% do IOF sobre o ouro	FPM
	Estado	50% do IPVA licenciados no município	25% do ICMS	25% dos 10% do IPI repassado aos estados pela União	25% dos 29% da CIDE repassada aos estados pela União.	
Transferências Intergovernamentais Voluntárias		Convênios, ajustes e congêneres, celebrados com a União ou com os estados.				

Fonte: Suzart, Zuccolotto e Rocha, 2018.

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS

As transferências intergovernamentais podem receber diversas classificações, conforme apontado pela literatura internacional, que utilizam critérios diferentes conforme ao que se referem, podendo ser relativo à forma de determinação do volume de recursos a ser distribuído aos entes subnacionais; à forma de distribuição dos recursos entre estes entes subnacionais; à possibilidade de exigências e restrições sobre a aplicação dos recursos arrecadados (condicionantes) e à exigência ou não de contrapartida por parte do ente beneficiário. (BLÖCHLIGER, 2013; CYRENNE; PANDEY, 2015).

No Brasil, Mendes, Miranda e Cossio (2008) apontam uma classificação analítica para o contexto de modelo federativo brasileiro, agrupando as transferências intergovernamentais em seis grupos: a) transferências incondicionais redistributivas; b) transferências incondicionais devolutivas; c) transferências condicionais voluntárias; d) transferências condicionais obrigatórias; e) transferências ao setor produtivo privado; f) transferências diretas.

Mendes, Miranda e Cossio (2008) explanam, ainda, que as transferências incondicionais redistributivas são aquelas distribuídas segundo fórmulas que utilizam indicadores demográficos e socioeconômicos associados numa tentativa de correção das brechas horizontais (as diferenças entre as capacidades de arrecadação entre

os entes subnacionais) e verticais (as diferenças de capacidade de arrecadação entre o ente central e os entes subnacionais). Essas transferências incondicionais, como não apresentam restrições, são distribuídas aos entes, aos quais cabe a decisão de aplicação desses recursos. Um bom exemplo desses tipos são o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o FPM - objeto deste estudo.

Acerca das transferências intergovernamentais devolutivas, são aquelas cujo recursos são distribuídos para os governos locais nos quais ocorreu a arrecadação, sem condicionantes quanto à decisão de aplicação. Como mostrado no Quadro 1, tem-se as transferências provenientes da União: 100% do Imposto de Renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos pelos municípios e 50% do Imposto Territorial Rural dos imóveis situados no município. As provenientes do estado pode-se citar: 50% do da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) licenciados no município; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), "[...] em que, no mínimo, 75% são distribuídos de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF) dos municípios. O VAF é uma proxy da base tributária do ICMS e indica quanto foi arrecadado do imposto no município". (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017, p. 588).

As transferências condicionais voluntárias são aquelas que se realizam por meio de acordos, termos de cooperação técnica, convênios e consórcios, com as transferências de recursos do ente central aos governos subnacionais a fim de que se possam realizar as atividades, geralmente instituídas por políticas públicas tendo, o ente central, discricionariedade quanto à possibilidade de transferência. (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). A classificação como transferências condicionais obrigatórias, se refere à distribuição vinculada de recursos conforme critérios que não correspondem ao caráter devolutivo, como por exemplo, as transferências do SUS e do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB). (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Como determinado pela Lei nº 5.172/66 (BRASIL, 1966), o FPM é formado por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tendo sua distribuição estabelecida conforme explicam Gouvêa, Farina e Varela (2008, p. 23):

A transferência dos recursos que compõem o FPM divide-se em três partes:

- 10% do FPM total são distribuídos às capitais estaduais, conforme coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado;
- 86,4% do FPM total são distribuídos aos municípios do interior do País, de acordo com coeficientes definidos por faixa populacional no Decreto-Lei nº 1.881/81;
- 3,6% do FPM total são destinados à reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuída entre os municípios do interior do País com coeficiente igual a 4,0, até o ano de 1998, e 3,8, a partir do exercício financeiro de 1999. O recurso da reserva é um complemento aos valores recebidos, conforme o item anterior, e a distribuição ocorre de acordo com coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado.

Nos três casos, a participação de cada município é dada pela divisão do seu coeficiente pela soma dos coeficientes dos municípios brasileiros integrantes de cada grupo específico.

Após apresentação sucinta da composição e formas de distribuição legal do FPM aos municípios, para fins de sustentação das conclusões apontadas na última parte deste estudo, utilizou-se do levantamento bibliométrico realizado por Gomes e Scarpin (2012), sendo reportado no Quadro 2, apenas estudos empíricos focados na análise do FPM e outras transferências intergovernamentais como instrumentos financiadores dos municípios, tanto da capacidade de arrecadação quanto da aplicação de recursos para atendimento das demandas da sociedade.

Quadro 2 - Resumo dos Estudos Empíricos Correlatos

Autores	Contribuições
Cossio (2002)	Efetuou estudo com o objetivo de analisar a utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de financiamento dos Municípios, analisou as características geográficas e demográficas, como a dimensão socioeconômica. Na conclusão do estudo afirma que as transferências constitucionais destinadas aos municípios provocam uma expansão de gastos públicos municipais significativamente maiores do que a resultante de aumentos da renda <i>per capita</i> dos contribuintes. Pode-se dizer que o gasto público não altera a renda da população.
Campello (2003)	Em sua tese sobre eficiência municipal, teve por objetivo determinar a dimensão da diferença entre a despesa incorrida e a receita própria, que seria suprida por transferências de recursos. Relata que os municípios não exploram sua capacidade tributária em sua totalidade e que, nestes casos, não deveria haver gastos superiores à obtenção de receita para geração da qualidade de vida da população local. Porém, como o gestor local não consegue arrecadação própria, a falta de recursos para disponibilizar serviços à sociedade precisa ser suprida pelas transferências dos estados e da União.
Souza (2005)	O Governo Central procura amenizar as diferenças inter-regionais com as transferências do FPM, porém isto por si só não é suficiente para diminuir os desequilíbrios econômicos existentes no país.
Souza Junior e Gasparini (2006)	Analisaram a equidade e a eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Avaliaram o mecanismo de repasse de verbas intergovernamentais para os 26 estados e o Distrito Federal, questão que consideraram muito importante, tendo em vista o aumento da demanda por bens e serviços públicos por parte da sociedade. Os repasses do FPE não foram suficientes para equilibrar o nível de serviços entre os estados brasileiros.
Mendes (2005)	Se a captura do dinheiro transferido para os governos locais for maior nas zonas mais pobres, políticas de redução de pobreza descentralizada serão menos eficazes exatamente nas regiões onde são mais necessárias. Percebe-se que inserção de dinheiro nos orçamentos de cidade pobre não é uma condição suficiente para reduzir a pobreza. Destaca também que as transferências podem aumentar o gasto público, porém não alteram a renda da população.
Immervoll <i>et al.</i> (2006)	A redistribuição de recursos deveria ser mais eficaz, no sentido de redução da desigualdade de renda no sistema de tributação e de transferência, ou seja, deveria proporcionar a redução da pobreza.
Ferreira (2006)	O efeito das eleições sobre a política fiscal: existe forte evidência no Brasil de que as receitas das transferências dos estados para os municípios ocorrem em maior volume quando o prefeito de um município pertence ao mesmo partido político do governador do estado.
Guedes e Gasparini (2007)	A descentralização fiscal no Brasil conduz a um governo menor. Este impacto da descentralização pode ser anulado, ou diluído, pelas transferências intergovernamentais.
Gomes (2007)	Os repasses entre as Unidades Federadas têm diferentes naturezas e objetivos, como a redução do desequilíbrio fiscal vertical, a redução das disparidades regionais, a correção das externalidades, a extensão dos benefícios para além da jurisdição local e o aproveitamento da estrutura administrativa do ente descentralizado.
Ferreira e Bugarin (2007)	As transferências intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações político partidárias. Os eleitores podem decidir racionalmente não reeleger um Prefeito administrativamente competente, caso ele não seja apoiado pelo governador, desde que os eleitores entendam que o adicional de transferências que o candidato de oposição receberá, caso seja eleito, mais do que compensará sua deficiência administrativa.
Souza (2007)	Os municípios que recebem maior volume de recursos das transferências possuem menor Receita Própria, consequentemente dependem totalmente dos repasses do FPM e da Cota Parte do ICMS.

Fonte: Gomes e Scarpin, 2012.

Em linhas gerais, a literatura tem mostrado que no referente à capacidade de geração de receitas próprias dos municípios, as transferências intergovernamentais têm gerado alguns efeitos negativos como o aumento dos gastos que não necessariamente têm implicado na elevação da receita per capita; os municípios não têm utilizado sua capacidade tributária adequadamente, muitas vezes se posicionando aquém do que poderiam fazer; o governo central tem se esforçado para a redução das desigualdades fiscais, porém, as transferências intergovernamentais, que são um dos meios mais utilizados, não tem se mostrado suficiente, tendo sido criticado por muitos estudiosos os critérios que são adotados para a concessão destas transferências que beneficiam municípios que empenham baixo esforço para geração de receita; existem efeitos políticos partidários negativos sobre os graus de distribuição das transferências dos estados para municípios, inclusive, influenciando os gestores municipais a não tributarem adequadamente.

METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se, quanto à sua natureza, como pesquisa aplicada para comprovação de modelos teóricos que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos e envolver verdades e interesses locais. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva, pois, conforme Gerhardt e Silveira (2009), além de exigir uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar, objetiva descrever os fatos ou fenômenos em uma dada realidade, podendo ser criticado quanto à descrição exata de determinado fenômeno, dada a impossibilidade de verificação por simples observação, ou seja, é preciso uma análise crítica das informações, o que exige um rigor técnico e científico no exame.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa documental e de levantamento, em razão das informações extraídas de documentos - legislação orçamentária - e da base de dados do Sistema Finanças do Brasil (FINBRA), integrante do módulo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Para a busca da representatividade do FPM na estrutura de financiamento dos municípios piauienses, o Índice de Dependência do Fundo de Participação Municipal (IDFPM) foi mensurado por meio da divisão entre a receita do FPM e a Receita Corrente municipal, com dados de 176 dos 224 municípios piauienses, visto que, no levantamento dos dados, constatou-se que 48 municípios não apresentaram dados no FINBRA em pelo menos um dos campos correspondentes à Receita Corrente e cota do FPM em pelo menos um dos anos da série analisada.

O período do estudo compreendeu os anos de 2013 a 2016, tempo considerável da estabilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e coincidente com um período completo de mandatos eletivos municipais, com início e fim.

Complementarmente, elaborou-se mapa temático com utilização do software QGIS 3.2.0, com índices médios de dependência do FPM dos municípios piauienses para os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, segundo grau de classificação do grau de dependência do FPM modelo de Massardi e Abrantes (2016), com base nos dados estatísticos da pesquisa.

DISCUSSÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Conforme apresentado anteriormente, o IDFPM foi calculado como a razão entre a cota de participação do FPM e a Receita Corrente de cada município da amostra (176) para os anos 2013, 2014, 2015 e 2016. Para primeira análise descritiva, considerou-se o conjunto de todos os Índices de Dependência do FPM (IDFPM) calculados para os quatro anos da análise, com um nível de confiança de 95%, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Resumo Estatístico Descritivo dos Índices de Dependência dos Municípios Piauienses para com o FPM-2013 a 2016

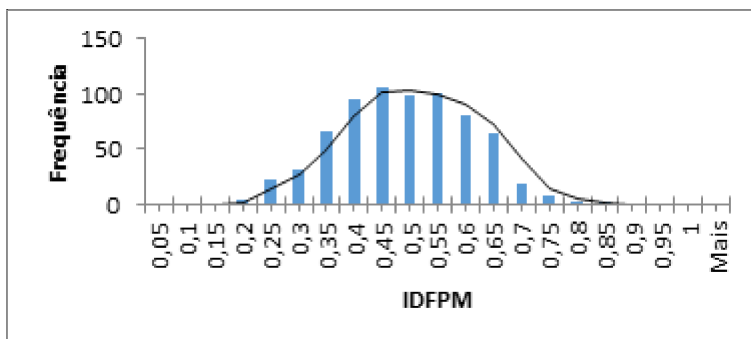
Média	46,2859
Erro padrão	00,4449
Mediana	46,5009
Moda	61,1111
Desvio padrão	11,8035
Variância da amostra	1,3932
Curtose	-0,41826
Assimetria	-0,0174
Intervalo	0,646116
Mínimo	18,5002
Máximo	83,1118
Contagem	704
Nível de confiança	00,8734

Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

É possível notar que, em média, os municípios piauienses contemplados na pesquisa apresentam um nível de dependência da cota do FPM na ordem de 46,28% do total de Receitas Correntes municipais no período da amostra, porém, deve-se relativizar este resultado pelo fato de haver uma dispersão importante entre os valores máximo e mínimo, sendo esta variação de 18,50% (Picos/PI, 2016) a 83,11% (Patos/PI, 2016). Sobre a moda, pode-se observar que é corriqueira a dependência do FPM numa proporção de 61,11%.

A curtose apresentou valor de -0,41826 (logo $k < 0$), indicando que inexistente concentração de municípios com dependência do FPM superior à média. Já o valor de -0,0174 para a assimetria sinaliza que a média < mediana < moda, assim, tem-se uma concentração de municípios com nível de dependência superior à média, assim como a existência de alguns municípios com nível de dependência do FPM muito inferior à média. Cabe destacar, a distribuição dos dados examinados tende a uma distribuição normal, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição dos Níveis de Dependência dos Municípios Piauienses em Relação ao FPM



Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

Seguindo a análise, os municípios foram agrupados alinhados a Massardi e Abrantes (2016) em três classes: DEPENDÊNCIA FORTE - compreende os municípios com índice de dependência maior que um escore de desvio-padrão a mais sobre a média; DEPENDÊNCIA MÉDIA - abrange os municípios que apresentaram índices de dependência na faixa de +1 ou -1 escore de desvio-padrão; DEPENDÊNCIA FRACA - evidencia os municípios que apresentam índice de dependência inferior a um desvio-padrão da média. Assim, aplicando esses limiares, foi obtida a seguinte classificação dos municípios piauienses, contemplados na pesquisa, em relação à dependência do FPM, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Classificação dos Municípios Piauienses em Relação à Dependência do FPM

Li	Ls	Freq.Absoluta	Freq.Absoluta.Acum	Freq.Relativa	Freq.Relativa.Acum
0	0,344859	117,0	117,0	16,62%	17%
0,344859	0,580884	467,0	584,0	66,34%	83%
0,580885	1	120,0	704,0	17,05%	100%

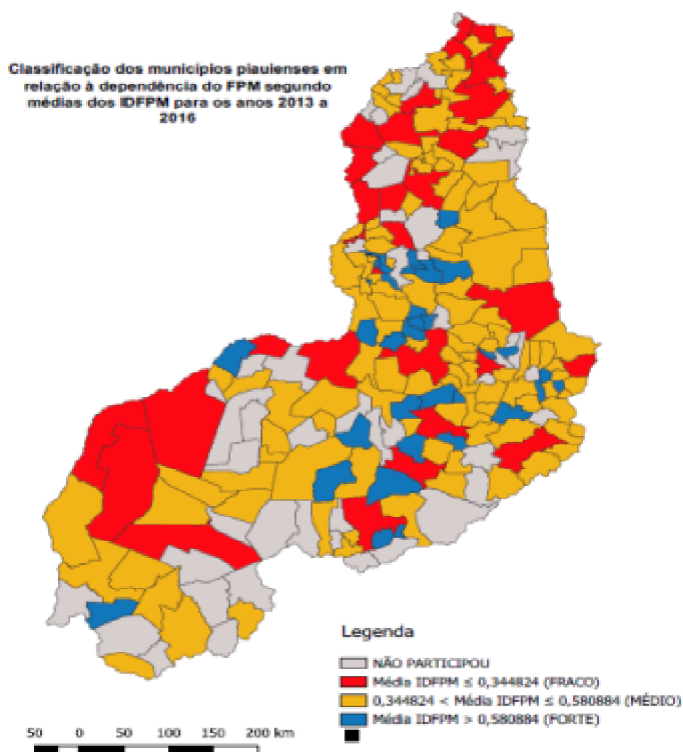
Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

Pode-se perceber que, no caso piauiense, 30 (trinta) municípios encontram-se em nível de dependência fraca, estando, a grande maioria, em um nível de dependência média, o que corresponde a 66,34% dos municípios (114 cidades) da amostra, enquanto que 17,05% dos municípios analisados (32 cidades) apresentam forte dependência do

FPM. Para fins de complementação, destaca-se que os municípios com maiores índices de dependência do FPM para os anos da pesquisa, foram: Miguel Leão/PI (anos 2013, 2014 e 2015, com IDFPM de 78,23%, 76,19%, 74,96, respectivamente) e Patos do Piauí/PI (ano 2016, com IDFPM de 83,11%). Já os municípios que apresentaram menores índices de dependência para o período da análise são: Picos (2013, IDFPM de 19,70%; 2014, IDFPM de 19,40%; 2016, IDFPM de 18,50%) e Uruçuí (2015, IDFPM de 18,51%).

Realizando-se a avaliação da relação entre a população dos municípios para com o IDFPM, mesmo considerando os dois maiores municípios em termos populacionais que são Teresina com 836.475 habitantes e Parnaíba com 148.832 habitantes, foi possível verificar a existência de um relacionamento inverso ao número de habitantes, indicando que, quanto menos populoso o município, maior é a dependência do FPM ($\hat{\alpha}=0,09$; $p<0,05$). Dos municípios com maior índice de dependência (índice de dependência FORTE), 30 (correspondente a 17% dos municípios da amostra) apresentaram média populacional de 3.447,33 habitantes, o que corrobora a conclusão de dependência do FPM à ordem inversa ao número de habitantes do município. Por fim, mais uma vez alinhado a Massardi e Abrantes (2016), elaborou-se um mapa temático, com uso do *software* QGIS 3.2.0, segundo os índices médios para os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 e os critérios adotados para classificação do grau de dependência do FPM em relação ao seu posicionamento geográfico, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Classificação dos Municípios Piauienses em Relação à Dependência do FPM, segundo médias do IDFPM para os anos 2013 a 2016



Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

Assim, é possível verificar que a maior concentração de municípios com IDFPM FORTE se localizam na mesorregião Sudeste Piauiense, sendo estes de baixa dimensão territorial e baixo número de habitantes. Os municípios com IDFPM MÉDIO e IDFPM FRACO estão mais extremados ao norte e ao sul do estado, com uma concentração em torno da capital do estado (Teresina/PI), fato este que pode ter relação com as atividades econômicas, no entanto, uma investigação mais aprofundada desse resultado é sugerida para futuras pesquisas.

Como verificado na fundamentação teórica, o critério considerado no cálculo do valor do repasse da cota do FPM é, em primeiro lugar, o número de habitantes do município e, para as capitais, consi-

dera-se, também, o valor inverso da renda per capita. Além disso, os valores especificam-se por faixas populacionais, como por exemplo, um município que tem 5.000 habitantes receberá o mesmo valor de um município com 10.000 habitantes, visto que a primeira faixa é de até 16.980 habitantes. (MASSARDI; ABRANTES, 2016). Massardi e Abrantes (2016) explicam que este critério tem-se mostrado arbitrário e ineficiente, induzindo vários municípios à inércia fiscal, principalmente, no que se refere à tributação, somando-se à barreira da pretensão de reeleição dos governantes municipais que preferem não tributar adequadamente para melhorar as suas possibilidades de se reeleger (alinhado ao preconizado pela Teoria da Escolha Pública).

Para uma melhor visualização do comportamento do IDFPM, elaborou-se a Tabela 3, que apresenta as médias anuais com os municípios aglomerados por mesorregiões do Piauí.

Tabela 3 - Comportamento dos Níveis do Índice de Dependência do FPM por Mesorregião Piauiense- 2013 a 2016

ANO	CENTRO NORTE PIAUIENSE	NORTE PIAUIENSE	SUDESTE PIAUIENSE	SUDOESTE PIAUIENSE
Média de 2013	48,94%	40,22%	50,40%	45,79%
Média de 2014	48,37%	40,10%	49,78%	44,82%
Média de 2015	47,15%	38,54%	48,05%	44,17%
Média de 2016	46,87%	38,51%	48,85%	43,36%
Média Geral	47,83%	39,34%	49,27%	44,53%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2018.

Pode-se observar que, no geral, por mesorregiões, os Índices de Dependência do Fundo de Participação dos Municípios (IDFPM) sofreram uma pequena redução de 2013 a 2016, sendo, mais expressiva, na mesorregião Sudoeste Piauiense (-2,43%), seguido pelo Centro Norte Piauiense (-2,07%), enquanto que as mesorregiões Norte Piauiense e Sudeste Piauiense apresentaram redução de apenas (-1,71%) e (-1,56%), respectivamente.

Desta maneira, reforça-se a sugestão de estudos socioeconômicos que busquem verificar os determinantes dessa redução ter ocorrido de forma mais expressiva na mesorregião Sudoeste Piauiense (região de cerrados), onde se instalaram algumas fazendas produtoras de soja, assim como estudos para verificação da forte

dependência apresentada na mesorregião Sudeste Piauiense, com média geral de 49,27%, a maior para a série analisada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou investigar o grau e a localização geográfica dos níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios por parte dos municípios do estado do Piauí. Nesse aspecto, através da análise documental, foram obtidos indícios empíricos que apontaram para uma significativa dependência municipal do FPM, tendo apenas 30 (trinta) municípios se enquadrado na classificação de baixa dependência. Dos municípios analisados, 17% (32 municípios) mostraram-se classificados como de dependência forte do FPM, enquanto que 66,34% apresentaram média dependência (114 municípios), conforme o modelo de classificação utilizado.

A maior média de dependência do FPM concentrou-se em municípios da mesorregião Sudeste Piauiense (49,27%), enquanto que as menores médias ficaram concentradas na mesorregião Norte Piauiense (39,34%), sendo que a redução mais expressiva para o período estudado se deu na mesorregião Sudoeste Piauiense, com uma variação de -2,43%.

Qualitativamente, conforme apontado por Gomes e Scarpin (2012) citando Cossio (2002), Campelo (2003), Souza (2005), Mendes (2005), Souza Júnior e Gasparini (2006) e Immervoll *et al.* (2006), os repasses por transferências e, especialmente, o FPM, não têm resultado em incremento de renda *per capita* e têm-se mostrado incapazes de reduzir os desequilíbrios econômicos no país, não tendo eficácia no cumprimento de sanar as brechas verticais e horizontais quanto à capacidade de arrecadação e de realização de despesas.

Os critérios de distribuição têm sido criticados pela literatura, como fez Gomes e Scarpin (2012), mostrando que os municípios que recebem maior volume de recursos das transferências possuem menor Receita Própria, ou seja, têm-se empenhado fracamente na obtenção de receitas por tributação, *a priori*, o que, conseqüentemente, aumenta ainda mais a sua dependência dos repasses do FPM e de outras transferências intergovernamentais. Veloso (2008) destaca ainda que novos critérios de distribuição dos recursos, a título de repas-

ses do FPM, deveriam considerar o esforço tributário dos governos beneficiários e não apenas a utilização de critérios pautados em fatores populacionais e de renda, o que poderia amenizar o efeito explicado por Silva (2007) citado por Gomes e Scarpin (2012), quando dizem que os municípios que recebem o maior volume de recursos de transferências intergovernamentais são os que apresentam o menor esforço em arrecadação própria.

Desta forma, pode-se inferir que existem fatores que causam a inércia tributária dos municípios, que tendem a optar por continuar a depender dos repasses de transferências intergovernamentais, principalmente do FPM, em detrimento de esforçarem-se para incremento de receita própria. Estes fatores podem estar relacionados a fatores técnicos, como capacidade de gestão para gerar receita, até questões políticas, como o fato de os governos locais cujo mandatário pertence ao mesmo partido do governador estadual. (FERREIRA, 2006 apud GOMES; SCARPIN, 2012).

Estas informações demonstram potencial de contribuir com a gestão fiscal dos municípios, assim como para uma reavaliação da política de transferências de recursos aos entes subnacionais, assim como apontam algumas limitações do estudo, pois muitos fatores podem ser explicativos para a formação desta dependência, como por exemplo, a capacidade de gestão e, também, as relações políticas ligadas a campanhas de reeleição, pois é possível que muitos governantes municipais não tenham interesse em estabelecer a política de tributação adequada para não confundir sua reputação e possibilidade de reeleição.

Sugere-se a realização de novos estudos socioeconômicos que busquem verificar o porquê dessa redução ter sido mais expressiva na mesorregião Sudoeste Piauiense (região dos cerrados), onde se instalaram algumas fazendas produtoras de soja, assim como estudos para verificação da forte dependência apresentadas na mesorregião Sudeste Piauiense, com média geral de 49,27% (a maior para a série analisada), além de descrever as causas dos municípios da mesorregião Norte Piauiense concentrar a menor média dependência do FPM.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Rev. Serv. Público**. Brasília, n. 68 (3), p. 583-610, jul/set. 2017. Disponível em: < <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso em: 01 jul 2018.

BLÖCHLIGER, Hansjörg (Ed.). **Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

CAMPELLO, C.A.G.B. **Eficiência municipal**: um estudo no Estado de

São Paulo. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-30112005-104119/publico/Tese_Final.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/consorcios-publicos-e-as-agendas-do-estado-brasileiro/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2002. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/9716215_02_pretexto.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

CYRENNE, P.; PANDEY, M. Fiscal equalization, government expenditures and endogenous growth. **International Tax and Public Finance**, v. 2, n. 22, p. 311-329, 2015. Disponível em: <<ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/win/winwop/2013-03.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

FARINA, Milton Carlos; GOUVÊA, Maria Aparecida; VARELA, Patrícia Siqueira. Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. **Organizações em contexto**, Ano 4, n. 8, dezembro 2008. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/1365/1383>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, 61(3). 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v61n3/a01v61n3>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

FERREIRA, I. F. S. **Eleições e Política Fiscal**: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos políticos orçamentários. Brasília, DF.

Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2006. 147 p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3499/1/2006_Ivan%20Fecury%20Sydri%C3%A3o%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

FONTINELE, Nadirlan Fernandes; TABOSA, Francisco José Silva; SIMONASSI, Andrei Gomes. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 724-746, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3665>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.) **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil - UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GOMES, E. C. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, 39(110):28-40. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415/464>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

GOMES, Ely do Carmo Oliveira; SCARPIN, Jorge Eduardo. Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. nº 9 (2), p. 189-203, abril/junho 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/7381>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

GOUVÊA, Maria Aparecida; FARINA, Milton Carlos. VARELA, Patrícia Siqueira. A diferenciação dos grupos 3 e 4 de municípios paulistas, segundo o IPRS, a partir das transferências constitucionais e das receitas Tributárias - uma aplicação da análise discriminante. **Gestão & Regionalidade**. Vol. 24, n. 70, mai-ago/2008. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/102>. Acesso em: 11 jul. 2018.

GUEDES, K.P.; GASPARINI, C.E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, **11**(2). 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n2/07.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

IMMERVOLL, H.; LEVY, H.; NOGUEIRA, J.R.; ODOGHOUE C.; SIQUEIRA, R.B. Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. **Economia Aplicada**, **10**(2). 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v10n2/a04v10n2.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz; ABRANTES, Luiz Antônio; ALMEIDA, Fernanda Maria de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; VIEIRA, Michelle Aparecida. Estrutura Arrecadatória e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Mineiros. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 15, n. 41, p. 164-20, out./dez., 2017. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/47205/estrutura-arrecadatoria-e-desenvolvimento-socioeconomico-dos-municipios-mineiros->>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios mineiros em relação ao fundo de participação dos municípios. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v.10, n.27, p. 1397-1416. Setembro/Dezembro - 2016. Disponível em: <<https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/viewFile/1397/1188>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

MENDES, M.; MIRANDA, R.B.; COSSIO, F. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Texto para Discussão 40**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

MENDES, M. Capture of fiscal transfers: A study of Brazilian local governments. *Economia Aplicada*, 9(3). 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v9n3/v9n3a05.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

OLIVEIRA, R. P. S. **Fundo de Participação dos Estados no Brasil: equalização fiscal**. Recife, PE. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7503/1/arquivo3915_1.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2018.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SANTOS, L. D. C. Gestão Fiscal como Determinante da Transparência Fiscal Ativa dos Municípios Paraibanos. XII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa - PB, 09 a 12 de Julho de 2018. **Anais**, 2018.

SHAH, Anwar. Practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: BOADWAY, Robin.; SHAH, Anwar. P. In: **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice**. Washington, D.C.: World Bank, 2007. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7171/380770Fiscal0t101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SILVA, M.J.A. **Os caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo: o papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2007. 128 p. Disponível em: <<ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/MariaJAS.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

SOARES, Cristiano Sausen; FLORES, Sílvia Amélia Mendonça; CORONEL, Daniel Arruda. O comportamento da Receita Pública Municipal: um estudo de caso no município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 12, n. 25, p. 312-338, 2014.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 24. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/3719/2967>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SOUZA, C.O. de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais - Viçosa, MG**. 2007. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/2002/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SOUZA JUNIOR, C.V.N.; GASPARINI, C.E. Análise da equidade e da eficiência dos Estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos**, 36(4). 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/viewFile/35892/38609>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v.11, n.1, p. 127 - 145, Jan./Abr. de 2018.

VARELA, P. S. **Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor saúde: uma avaliação de eficiência**. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-19012009-113206/pt-br.php>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

VELOSO, J. F. A. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal**: uma análise do fundo de participação dos municípios (FPM). Brasília, DF. Dissertação de Mestrado. Universida-

de Católica de Brasília. 2008. Disponível em: <<https://bdt.d.uceb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/605/1/Texto%20completo%20JF.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

GESTÃO DE PROJETOS NO ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS SOCIAIS URBANOS: projetos vila-bairro e lagoas do Norte - Teresina (PI)

*Cristhian Rêgo Passos¹
Adriana Castelo Branco de Siqueira²*

RESUMO

São perceptíveis as falhas de gerenciamento de projetos no âmbito público, marcados geralmente por atrasos na entrega ou mesmo pela não finalização, assim como pelo extrapolar dos recursos financeiros, pela ineficiência ou, ainda, pela não efetividade do resultado do projeto, muitas vezes, tornando-se verdadeiros "elefantes brancos". Este estudo oferece boas perspectivas de desenvolvimento local produzido pelo conhecimento e técnicas de Gestão de Projetos implementados com intersetorialidade institucional. Adotou-se levantamento bibliográfico e análise qualitativa dos Projetos Vila-Bairro e Lagoas do Norte, em Teresina, com foco nas ações integradas em gestão de projetos voltadas para o desenvolvimento local. Conclui-se que, a partir do confronto dos aspectos teórico-práticos, deve-se priorizar a formação técnico-profissional das equipes que atuam na gestão da integração de projetos, a potencialização de recursos de planejamento como mapeamento de problemas locais, o levantamento de recursos e mobilização institucional, inclusive, da pró-

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: cristhian.uapi@ufpi.edu.br

²Doutora em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professora do Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. Email: adrianacbsiqueira@gmail.com

pria comunidade a ser atendida em projetos para o desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida da população urbana.

Palavras-chave: Gestão de projetos. Gestão Pública. Desenvolvimento. Políticas Públicas. Problemas Sociais.

ABSTRACT

The various failures of project management in the public sphere are noticeable, usually marked by delays in deliveries or even non-completion, as well as by the extrapolation of financial resources, inefficiency or even by the ineffectiveness of the project's result, often becoming true "white elephants". This study offers good prospects for local development produced by the knowledge and techniques of Project Management implemented with institutional intersectorality. A bibliographic survey and qualitative analysis of the Vila-Bairro and Lagoas do Norte Projects in Teresina was adopted, with a focus on integrated actions in project management aimed at local development. It is concluded that, based on the confrontation of theoretical and practical aspects, priority should be given to the technical and professional training of teams working in the management of project integration, in the enhancement of planning resources such as mapping of local problems, survey of resources and institutional mobilization, including the community itself to be served in projects for local development and improvement of the quality of life of the urban population.

Keywords: Project management. Public Management. Development. Public policy. Social problems.

INTRODUÇÃO

Com o crescimento das cidades, principalmente, sem o devido planejamento, os problemas tendem a se multiplicar e a se tornarem complexos, dificultando a visualização das suas causas.

Como destaca Maricato (2000, p. 23), no que chamou de tragédia urbana brasileira, "o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social", marcado por um contexto urbano de problemas como violência, mobilidade deficiente, vulnerabilidade social de crianças, jovens e idosos, uso e venda de drogas indevidamente, saneamento

insuficiente, atendimento médico precário, escassez ou desperdício de alimentos, alagamentos, dentre outros.

Como conceitua Bobbio (2007, p. 57), o "[...] estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos)", na sua conformação funcionalista, possui papel preponderante na busca de soluções para problemas públicos diversos que, na sua função administrativa e por intermédio das ações de gestão, têm se utilizado de políticas públicas executadas por meio de planos, programas e, especificamente, de projetos para tratarem ou lidarem com problemas sociais, ambientais e econômicos, como os programas de urbanização de favelas no Brasil, estudados pela professora e urbanista Bueno (2000), no que tange a projetos de urbanização, especialmente, em metodologias de projetos habitacionais das favelas de São Paulo, Brasil.

Ávila (2001), na produção de material para o Programa Capacitação Profissional de Jovens - Capacitação Solidária, que é voltado para gestores sociais das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, disponibilizou textos de orientação desde a dialogicidade intersetorial e conceitos de produtos sociais, passando pela elaboração e avaliação de projetos sociais, que dentre outras literaturas de áreas especializadas, como o "Manual para Elaboração, Administração e Avaliação de Projetos Socioambientais³", têm enriquecido e prescrito, cada vez mais, a utilização de projetos na solução de problemas, sobretudo, nos públicos.

Sobre projeto, entende-se, conceitualmente, como um empreendimento sistematicamente organizado para alcançar determinado objetivo, o qual dividido em uma série de ações relacionadas, imbuídas em prestar resultados, demandam recursos financeiros, pessoais e esforço em um espaço temporal definido previamente. (DAVIS; AQUILANO; CHASE, 2001). "Um projeto é um esforço temporário para criar um produto, um serviço ou um resultado único". (PMI, 2017, p. 4). Thiry-Cherques (2010) considera que um projeto pode ser uma orga-

³São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. Manual para Elaboração, Administração e Avaliação de Projetos Socioambientais / Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. -- São Paulo: SMA / CPLEA, 2005.

nização transitória, que envolve um encadeamento de atividades conduzidas à geração de um produto ou serviço singular em um tempo previamente determinado.

A Gestão de Projetos refere-se ao "[...] conhecimento em gerenciamento de projeto como um termo que descreve o conhecimento no âmbito da profissão de gerenciamento de projetos" (PMI, 2017, p. 1), no qual se incluem as práticas tradicionalmente aplicadas e tecnicamente comprovadas, assim como a constante inovação típica da área profissional de gerenciamento de projetos.

A questão social tem se apresentado pelo mundo e, também, no Brasil, como desafio complexo, sendo os governos pressionados pela sociedade civil organizada e usuários para que sejam eficientes e eficazes, considerando a escassez de recursos. (ÁVILA, 2001).

Como explicado por Maricato (2000), os problemas sociais urbanos apresentam-se muitas vezes como resultados de forças diversas, ou seja, são multicausais. Tal situação obriga a adoção de ações em projetos do tipo matriciais, ou seja, envolvendo áreas diversas que de algum modo se correlacionam mutuamente, acarretando um maior desafio, o de tratar e solucionar o problema, ao invés de agir apenas como mero paliativo sobre os efeitos deste.

Neste contexto, na gestão de projetos no campo público ainda percebe-se a existência de lacunas de pesquisa sobre as ligações entre políticas públicas e projetos (WINCH; SANDERSON, 2015), incluindo a intersetorialidade em projetos matriciais que visam alcançar a eficiência tão almejada pela sociedade, aplicando-se benchmark nas ações típicas do setor privado, com as devidas adaptações ao setor público. Como explicam Carvalho e Piscopo (2014), foi a partir da década de 90 que se envidaram esforços para a modernização da Administração Pública, dentre os quais se incluem a sistematização do conhecimento para implementação das técnicas de gestão de projetos.

Sabe-se que a Administração Pública tem apresentado resultados negativos em diversos tipos de projetos, como os corriqueiros atrasos nas entregas de obras e extrapolação de prazos e de recursos orçamentários, que constantemente necessitam de suplementação e redefinições de escopo dos projetos, somando-se, ainda, a problemas de transparência e *accountability*. (CARVALHO; PISCOPO, 2014).

Sob esta perspectiva, por meio de uma pesquisa bibliográfica e levantamento de documentos e relatórios de avaliação de projetos

disponibilizados pela gestão pública, pretende-se fomentar o aprofundamento discursivo sobre as ações de gestão de projetos multissetoriais ou matriciais na resolução de problemas tipicamente urbanos, tendo como pergunta de partida como a gestão pública municipal de Teresina-PI tem se utilizado da Gestão de Projetos intersetoriais na solução de problemas sociais urbanos?

Assim, este trabalho buscou analisar a gestão de projetos com foco na matrização dos problemas e ações intersetoriais em projetos de âmbito público, especialmente, os municipais, implementados pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), vencedores do prêmio da Caixa - Melhores Práticas em Gestão Local: Projeto Vila-Bairro - Cada Ação Vale a Transformação; e Projeto Lagoas do Norte.

A escolha destes projetos se deu pela relevância, os impactos positivos alcançados e as potencialidades de reaplicação, além de, principalmente, envolver dimensões amplas de integração matricial de diversas áreas.

Assim, descreveram-se, qualitativamente, estes projetos sobre os aspectos matriciais de tratamento em termos de ações multiprofissionais na busca de soluções a alguns problemas sociais urbanos.

Este trabalho de cunho bibliográfico e de levantamento de dados e informações coletadas junto aos portais eletrônicos da Caixa Econômica Federal (CEF) - Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local e da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de Teresina (SEMPLAN/PMT), objetivou fomentar o aprofundamento discursivo e teórico sobre as ações de gestão de projetos multissetoriais na resolução de problemas tipicamente urbanos, identificando-se e descrevendo-se a intersetorialidade institucional nas fases de elaboração, implementação, controle e avaliação dos citados projetos.

Esta pesquisa estrutura-se em mais quatro seções além desta introdução. Na segunda parte são discutidos os conceitos técnicos de planos, programas e projetos. Na terceira são apresentados tópicos da questão social assim como a utilização de políticas públicas desenvolvidas por meio de projetos intersetoriais no saneamento dos problemas sociais urbanos de Teresina. Por fim, na última seção, tecem-se algumas considerações sobre a potencialidade das ações multissetoriais em projetos adequadamente elaborados.

PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

Entendendo-se os planos como amplos e de longo prazo, numa perspectiva estratégica e condizente com os objetivos almejados, geralmente são ramificados em eixos temáticos ou áreas, para os quais se necessita de programas e projetos ou atividades específicas para cada eixo. Assim, criam-se programas que são formados, subsequentemente, por diversos projetos e atividades, ou seja, "programa é um grupo de projetos relacionados e gerenciados de modo coordenado para a obtenção de benefícios e controle que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente". (ENAP, 2014, p. 8). A título de exemplificação, pode-se citar o Plano Brasil Sem Miséria⁴, que, lançado em junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.492, voltado à população situada abaixo da linha da pobreza, especificadas pela aferição da renda mensal familiar abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*. Este plano se baseia em três eixos principais: garantia de renda; acesso aos serviços públicos (em especial saúde e educação); e inclusão produtiva (visando dar suporte ao aumento das capacidades e ampliação das oportunidades de trabalho). É constituído por diversos programas, como: o Programa Brasil Carinhoso; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde; e o Programa Bolsa Família. Caso se passasse a avaliar cada um desses programas, constatar-se-ia que estes são formados internamente por projetos e atividades, como é o caso do Programa Bolsa Família, que contém diversas outras atividades integradas ligadas às condicionantes para a concessão do benefício, como os vinculados à educação e saúde.

⁴Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>. Acesso em: 18 nov. 2017.

O programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, um quarto da população brasileira. Contando com um sólido instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único, e com um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família. Mais que isto, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais. (CAMPELLO; NERI, 2014, p. 9).

Destaca-se, também, que os planos e programas são realizados por tempo indefinido, enquanto que os projetos devem conter prazo determinado para sua finalização. (PMI, 2017). Desta forma, observa-se que os programas são maiores e, por consequência, formados por projetos, pelos quais as atividades são dedicadas ao alcance de objetivo.

PROJETOS

De acordo com o guia *Project Management Body of Knowledge*⁵ (PMBOK), pode-se conceituar projeto como sendo "[...] um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo". (PMI, 2017, p. 4). Neste conceito, destaca-se o termo temporário por ter o projeto um ciclo de vida predeterminado, pois, com o alcance dos resultados ou por decisão de cunho administrativo, por não mais haver mais necessidade ou conveniência da continuidade, este poderá ser encerrado. Porém, não se deve perceber esta

⁵Guia de "Conhecimento em gerenciamento de projetos / *Project Management Body of Knowledge*. Termo que descreve o conhecimento dentro da profissão de gerenciamento de projetos. O conhecimento em gerenciamento de projetos inclui práticas tradicionais comprovadas amplamente aplicadas, bem como práticas inovadoras que estão surgindo na profissão". (PMI, 2017, p. 703).

temporalidade apenas como de curto prazo, pois, alguns projetos podem durar muito tempo.

Outra característica marcante do projeto é o fato da exclusividade de seu produto ou serviço (resultado), como é explicado no Guia PMI (2017, p. 5).

Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único [...]. Projetos são realizados para cumprir objetivos através da produção de entregas. Um objetivo é definido como um resultado a que o trabalho é orientado, uma posição estratégica a ser alcançada ou um propósito a ser atingido, um produto a ser produzido ou um serviço a ser realizado. Uma entrega é definida como qualquer produto, resultado ou capacidade único e verificável que deve ser produzido para concluir um processo, fase ou projeto. As entregas podem ser tangíveis ou intangíveis. [...] Elementos repetitivos podem estar presentes em algumas atividades e entregas de projeto. Esta repetição não altera as características fundamentais e exclusivas do trabalho do projeto. Por exemplo, prédios de escritórios podem ser construídos com materiais idênticos ou similares e pelas mesmas equipes ou equipes diferentes. No entanto, o projeto de cada prédio é único em termos de características-chave (por exemplo, localização, design, ambiente, situação, pessoas envolvidas).

De acordo com o PMI (2017), todo projeto possui um ciclo de vida, dividido basicamente em, pelo menos, 4 (quatro) fases sequenciais ou concomitantes, que envolve sua concepção, implementação e controle, até o alcance de seus resultados e respectiva avaliação. Mesmo que se diferencie em tamanho, todo projeto possui: a) início; b) organização e preparação; c) execução; e d) encerramento.

O início do projeto refere-se à concepção do mesmo, fase em que as necessidades são identificadas, as alternativas são definidas, os orçamentos são realizados, é elaborado o cronograma e verificado a viabilidade do projeto.

Para Maximiano (2010), o início ou concepção de um projeto dá-se a partir do vislumbrar de uma ideia, de um produto, o que sustentando um projeto que contempla um plano estratégico, um objetivo de entrega a um cliente, o proveito de uma oportunidade, solução de um problema ou atendimento de uma necessidade, ou seja, o que só obtém-se de um processo criativo. Logo, a concepção do projeto se dá com a transformação da ideia em um modelo mental que represente a entrega a ser feita.

A organização e preparação, por sua vez, significam a fase de planejamento, quando os recursos necessários são angariados e são realizados os testes para certificação da viabilidade e posterior implementação. É quando ocorre o levantamento e a mobilização de recursos, definindo-se os caminhos a serem percorridos no alcance dos resultados. Nesta etapa, elabora-se o plano de gerenciamento do projeto (Project Charter) no qual constam detalhadamente os processos de gerenciamento. (CANDIDO *et al.*, 2012).

A execução se liga à ideia de colocar em prática, ou seja, fazer com que as atividades sejam operacionalizadas ao tempo em que são controladas para possíveis reajustes. "Nessa etapa, ocorrem a realização e a conclusão dos produtos ou serviços. Portanto, a ela está associada grande parte do orçamento". (CANDIDO *et al.*, 2012, p. 18).

O encerramento nada mais é do que sua mera finalização, seja por ter cumprido seus objetivos, seja por falta de recursos ou por qualquer critério de inviabilidade. Pressupõe a finalização formal de todos os contratos firmados na fase de execução, de modo a possibilitar a realização de avaliação do desempenho conforme métodos de medição preestabelecidos no planejamento. (CANDIDO *et al.*, 2012).

Cabe destaque ao monitoramento, que deve ser realizado durante todas as fases, de modo que o que esteja sendo executado encontre-se dentro dos parâmetros de controle elaborados no planejamento. "Esse procedimento deve possibilitar medições regulares do projeto para avaliação de desempenho". (CANDIDO *et al.*, 2012, p. 18).

Não existe um modelo único de ciclo das fases de um projeto, podendo, de acordo com a empresa ou complexidade do projeto, haver diferentes fases, inclusive com sobreposição temporal. Por exemplo, em determinado processo a fase de iniciação pode entrar em operação antes da finalização da fase de planejamento etc. (SILVA; CIM, 2012).

GESTÃO DE PROJETOS

A gestão de projetos é de raiz norte-americana, impulsionado pelo trabalho de Henry Gantt, que aplicou seus conhecimentos em planejamento e controle, adaptou o uso do gráfico de barras como meio de monitoramento e gerência de projetos na execução de tarefas. Os resultados repercutiram sobre o desenvolvimento de ferramentas de gestão de projetos atuais como WBS (*Work Breakdown Structure*) ou EAP (Estrutura Analítica do Projeto), que significa subdividir as entregas, ou seja, ratear o projeto em partes menores e gerenciáveis. Consiste em demonstrar a estruturação em formato de árvore hierárquica de forma exaustiva e voltada às entregas com definição clara das fases do ciclo de vida de cada subprojeto e atividades. (KREUTZ; VIEIRA, 2018).

Segundo Campos (2012, p. 12), "gestão de projetos é um conjunto de princípios, práticas e técnicas aplicadas para liderar grupos de projetos e controlar programação, custos, riscos e desempenho para se alcançar as necessidades de um cliente final". Nessa perspectiva, a gestão envolve praticamente duas atividades específicas: o planejamento e o controle de projetos. (CAMPOS, 2012, p. 12). Ou seja, é preciso seguir e acompanhar o projeto desde a sua concepção, passando por sua execução e controle para que se ajuste quando necessário e, assim, alcance os resultados almejados.

Em todo projeto existe um grupo específico de pessoas ou atores interessados na implementação ou no resultado. O Guia PMI (2017) descreve os possíveis stakeholders de um projeto: a) clientes/usuários; b) patrocinador; c) equipe de projeto; d) gerentes de portfólio; e) gerentes de programas; escritórios de projetos; f) gerentes de projetos; g) equipe do projeto; h) gerentes funcionais; i) gerenciamento de operações; j) fornecedores, parceiros comerciais, vendedores.

O PMI (2017) estabelece, ainda, que a gestão de projetos envolve nove áreas específicas:

a) Gerenciamento de integração: desenvolve os termos de abertura e o plano de gerenciamento; orienta e gerencia a execução; monitora e controla o trabalho; realiza de forma integrada o controle; e finaliza as fases ou o projeto (PMI, 2017, p. 69 e 70);

b) Gerenciamento de escopo: refere-se, inicialmente, à definição do que faz parte do projeto, englobando tudo o que se encontra contemplado pelo mesmo. Resume-se em coleta de requisitos; definição do escopo; criação da Estrutura Analítica dos Processos (EAP); verificação e controle do escopo (PMI, 2017, p. 129);

c) Gerenciamento do tempo (cronogramas): envolve o monitoramento e controle do tempo das fases do projeto, ou seja, o cumprimento do prazo de entrega. Abrange: definir e sequenciar as atividades; estimar os recursos e a duração das atividades; desenvolver e controlar o cronograma (PMI, 2017, p. 170);

d) Gerenciamento de custos: etapa na qual se estimam os custos, o orçamento e se realiza o controle dos custos (PMI, 2017, p. 231);

e) Gerenciamento da qualidade: inclui planejar, garantir e realizar o controle da qualidade, ou seja,

[...] inclui os processos para incorporação da política de qualidade da organização com relação ao planejamento, gerenciamento e controle dos requisitos de qualidade do projeto e do produto para atender os objetivos das partes interessadas. O Gerenciamento da Qualidade do Projeto também oferece suporte às atividades de melhoria contínua de processos quando realizadas em nome da organização executante. (PMI, 2017, p. 271).

f) Gerenciamento de recursos: é a área que condiz com o gerenciamento de todos os processos no sentido de melhor aproveitar as habilidades (conceituais, humanas e técnicas) das pessoas que estão envolvidas na sua realização, incluindo tarefas como o planejamento de recursos humanos, formação de equipes de projeto, desenvolvimento das equipes, treinamento, capacitação, equipamentos, materiais etc. (PMI, 2017, p. 305);

g) Gerenciamento da comunicação: se refere à gestão da informação, contemplando a geração, coleta, armazenamento, processamento, recuperação etc., para que estejam disponíveis às fases do processo com a qualidade necessária. Inclui: identificar as partes interessadas, planejar e distribuir a informação, gerenciar as expectativas das partes interessadas e reportar o desempenho. (PMI, 2017, p. 359);

h) Gerenciamento de riscos: objetiva diminuir as chances de impactos negativos e maximizar os efeitos positivos, por meio de ações como: planejamento, gerenciamento e identificação de riscos; análises qualitativa e quantitativa dos riscos; planejamento das respostas aos riscos e monitoramento e controle dos riscos. (PMI, 2017. p. 395);

i) Gerenciamento de aquisições: se refere ao gerenciamento de todos os processos de compra/aquisição de serviços ou produtos produzidos externamente ao projeto. Envolve atividades como: planejamento das aquisições, realização as aquisições e encerramento das aquisições. (PMI, 2017. p. 459).

Existem diferenças importantes quanto à gestão de projetos no âmbito público e privado. Discrepâncias e desconsideração de técnicas importantes de gestão de projetos muitas vezes são evidentes em projetos públicos. Meyer (1979) e Santos, Gonçalves e Dias (2012) destacam que a desconsideração dos objetivos desprovidos da lucratividade, típicos do setor público, pode levar a problemas de generalização da teoria organizacional realmente comprometedoras, visto que o objetivo primário do Estado é atender os interesses da sociedade para resguardo de direitos como saúde, educação, emprego e renda etc.

Outra diferença é a caracterização da disputa de interesses diversos, constituindo o próprio campo público como um espaço conflituoso, no qual, geralmente, sobressaem-se os interesses das classes (atores) de maior poder, fazendo-se importante o desenvolvimento de ferramentas de diálogo eficazes no âmbito da negociação de interesses, conformação das agendas e respectiva implementação das políticas públicas, destrinchadas em programas e projetos. (WIRICK, 2009 apud KREUTZ; VIEIRA, 2018).

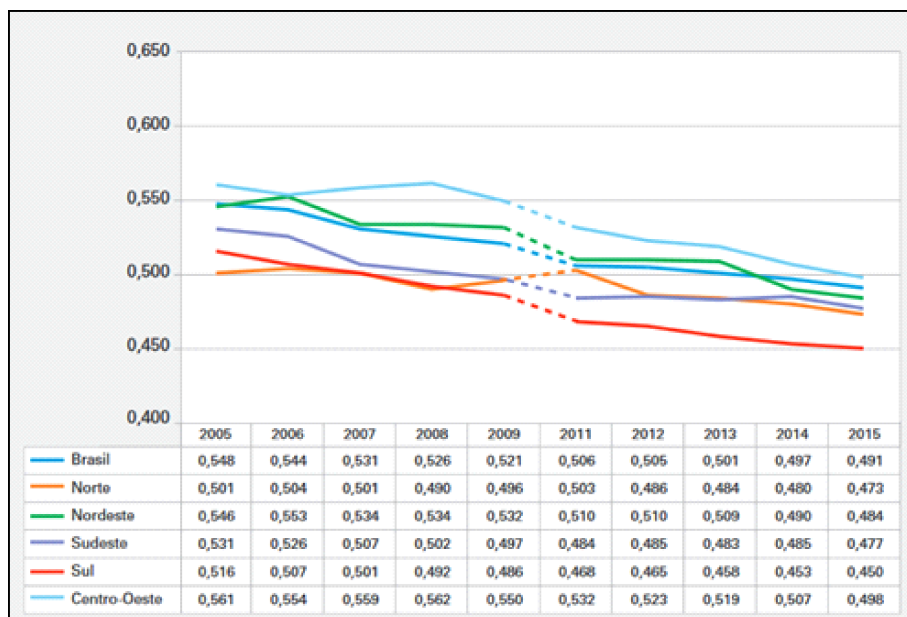
PROBLEMAS SOCIAIS URBANOS E SEUS ENFRENTAMENTOS POR MEIO DOS PROJETOS INTERSETORIAIS

Atualmente, o mundo tem se preocupado com problemas sociais que afloram no meio urbano, tendo como origem a desigualdade, pobreza e exclusão social, dada a magnitude da complexidade social e má distribuição da riqueza, principalmente, em países sulistas, emergentes ou em desenvolvimento.

Desta maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras agências multilaterais de fomento tem concentrado atenção nestes temas. Segundo Santos (2009, pp. 16-17), "o foco das análises tem se deslocado da pobreza, entendida em seu sentido estrito, para o problema da desigualdade", sendo o primeiro considerado como uma questão caracteristicamente individual, enquanto o segundo possui um sentido mais abrangente.

No contexto brasileiro, o contraste da desigualdade, em termos de rendimento, apesar de ter sofrido um pequeno decréscimo, ainda é marcante, pois a concentração de renda nas mãos da elite econômica, como demonstra o Índice de Gini calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), gera um efeito discriminante em relação à qualidade de vida, conforme mostrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões - 2005/2015



Fonte: IBGE, 2016.

O Índice de *Gini* dos rendimentos é uma medida de desigualdade que vai de 0 a 1. Em 0 (zero), todos teriam o mesmo rendimento, enquanto em 1 (um), apenas uma pessoa concentraria todos os rendimentos, o que representaria a máxima desigualdade.

É válido ressaltar que os altos índices de desigualdade, em vários países do mundo, estão associados ao baixo desenvolvimento econômico em médio e longo prazo, provocando efeitos negativos sobre a qualidade de vida das pessoas. É comprovado que países com altos níveis de desigualdade são também os que menos investem nas pessoas, ou seja, em educação. O que se transforma em barreiras à mobilidade social, consistindo verdadeiras "armadilhas de pobreza", evitando que boa parte da população empreenda em trabalhos com maior remuneração em função da baixa educação, da saúde deficitária e do não acesso ao capital produtivo. (OECD, 2015).

O Brasil é historicamente considerado como um país de elevada e corriqueira desigualdade na distribuição de renda, em sintonia com outros da América Latina. Porém, a última década marcou no país uma suavização dessa desigualdade, sobretudo, destacando-se a partir de alguns indicadores calculados com base na renda informada pelas famílias na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). (IBGE, 2016).

Instrumento essencial no combate a esses problemas, o Estado, criado pela sociedade para sua regulação e salvaguarda de direitos, desenvolveu-se conceitualmente no tempo e hoje se tem uma nova acepção deste no mundo capitalista ocidental pós-crise de 1929, com a criação do Estado de Proteção Social ou Estado de Bem Estar Social, marcadamente depois da Segunda Guerra Mundial, como se observa nas palavras de Coelho (2009, p. 88).

O Estado de bem-estar social sucede o Estado liberal, intervindo por meio de políticas públicas no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar.

Corroborando com esse argumento, Grin (2013, p. 191) afirma que

a consolidação do *Welfare State* na Europa deu-se na década de 1960, ao universalizar direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 2000), e apoiou-se em governos democráticos e direitos civis dos cidadãos. Havia uma base econômica a sustentar a oferta de serviços sociais, amparada no pleno emprego para financiá-la. No Brasil, a consolidação e a expansão do regime de bem-estar social teve início, pós-1964, sob um governo autoritário. Não houve universalização dos direitos sociais, tampouco o respeito aos direitos civis, e um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente financiou a ampliação da oferta de serviços sociais.

Para muitos pesquisadores como Oliveira e Teixeira (1989) apud Santos (2009, p. 46), a primeira fase da Política Social no Brasil foi a criação de um fundo de aposentadoria e pensões, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), criadas através do Decreto nº 4.862/1923 (BRASIL, 1923), conhecida como Lei Eloy Chaves, seguindo até a Revolução de 1930 quando, então, mais trabalhadores passaram a ter outros direitos sociais durante o governo de Getúlio Vargas, momento em que o país passou por um significativo desenvolvimento das cidades e industrialização, desencadeando problemas típicos do inchaço do setor urbano, como falta de saneamento, de habitação e de assistência à saúde.

Neste sentido, Oliveira e Teixeira (1989) apud Santos (2009, p. 53), explicam que este período (a partir de 1933) correspondeu a uma segunda fase da seguridade social pública no Brasil, pois corresponde à época em que Getúlio Vargas criou vários Institutos de Aposentadoria e Pensões, vinculados aos sindicatos dos trabalhadores, aos quais eram incumbidas as responsabilidades de prestar serviços assistenciais em saúde, aposentadorias, pensões e outros benefícios sociais. Cabe ressaltar que estes institutos foram tutelados pelo Ministério do Trabalho. (SANTOS, 2009, p. 53).

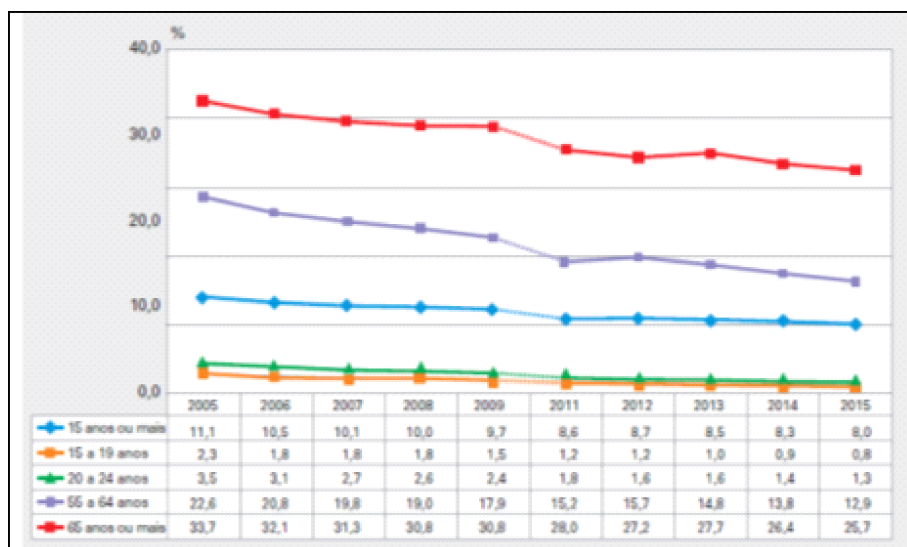
O Estado brasileiro desenvolveu políticas no sentido de enfrentar estes problemas e outros que se generalizaram na sociedade, principalmente, a partir da Carta Constitucional de 1988, que contemplou

um projeto de Estado de Bem Estar-Social universalista, favorecendo este enfrentamento, como alude o art. 194, da atual Constituição da República Federativa do Brasil, quanto à seguridade social: "A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social". (BRASIL, 1988).

Citam-se, a seguir, alguns exemplos de como o Estado brasileiro tem enfrentado problemas em eixos centrais como educação e saúde.

Na área de Educação, tem-se que o Brasil, apesar de ter obtido bons resultados nos últimos anos, os gráficos revelam novos desafios quanto ao acesso e melhoramento dos índices de analfabetismo, dentre outros, em grupos específicos, como por exemplo, o elevado analfabetismo entre as pessoas acima de 60 (sessenta) anos, e o grupo com 15 (quinze) anos ou mais, com cerca de 8% (oito por cento) de analfabetismo, como se pode observar no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Taxa de Analfabetismo, por grupos de idade - Brasil - 2005/2015



Fonte: IBGE, 2016.

Na educação, por exemplo, políticas públicas têm sido desenvolvidas, a partir da configuração dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96 - LDB), que por intermédio do Ministério

da Educação e suas diversas secretarias, promovem ações de elaboração, implementação, avaliação, custeio e acompanhamento de programas. Pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação/2007; Educação de Jovens e Adultos; Programa Universidade para Todos (PROUNI); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), dentre outros.

Na área da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei nº 8.080/90, tem como princípios, a universalidade, a integralidade, a autonomia, a igualdade, o direito à informação, descentralização, dentre outros, constantes no art. 7º, da referida lei, tem funcionado sistematicamente, capilarizado por diversos programas, projetos e ações específicas, como os de educação em saúde bucal, de cobertura vacinal, dentre outros. (BRASIL, 1990).

Tem-se, ainda, programas específicos como o Programa Mais Médicos⁶, criado pela Medida Provisória nº 621, publicada em 8 de julho de 2013 e regulamentada em outubro do mesmo ano pela Lei nº 12.871, como forma de ampliar o acesso aos serviços de saúde, de melhoramento e alcance dos objetivos propostos pelo SUS. (BRASIL, 2013).

O Programa Estratégia Saúde da Família⁷, também, é muito importante, sendo formado por equipes multiprofissionais, com ênfase na atenção básica, agindo preventivamente, no acompanhamento de hipertensos, diabéticos e crianças menores de 2 (dois) anos de idade; saúde bucal, cobertura vacinal, acompanhamento de lactantes etc.

Especificamente, em âmbito local, muitos problemas são desencadeados a partir de causas múltiplas, desde acidentes naturais como terremotos, tsunamis, temporais, invernos rigorosos, secas prolongadas, que se somam ao adensamento populacional urbano e escassez de recursos econômicos, provocando situações de risco e vulnerabilidade devastadoras, principalmente para classes sociais de menor poder aquisitivo. (JATOBÁ, 2011).

O meio ambiente e a urbanização possuem, assim, uma relação direta, na qual os impactos apresentam-se sinérgicos, sendo positivo

⁶Mais informações no sítio eletrônico do programa: < <http://maismedicos.gov.br>>.

⁷Instituído pela Política Nacional de Atenção Básica (Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, do Ministério da Saúde).

na medida em que ocorre o devido equilíbrio das atividades humanas com a natureza. (JATOBA, 2011). Diante destes desafios nas cidades, os poderes públicos locais, como construtores e determinantes do desenvolvimento mediante intervenção sobre os meios social, ambiental e urbano precisam, considerando a escassez de recursos capitais e humanos, elaborar e implementar planos, programas e projetos intersetoriais focados em soluções efetivas e duradouras.

A gestão municipal de Teresina com este papel interventor e promotor de desenvolvimento experimentou, dentre outros, dois projetos de alta magnitude voltados à urbanização, envolvendo as questões da expansão populacional em áreas impróprias à habitação, sobre as quais realizou ações de regularização da ocupação de solo, saneamento, recuperação ambiental, recuperação socioeconômica e melhoria da qualidade de vida das comunidades locais: Projeto Vila-Bairro Teresina e Projeto Lagoas do Norte.

PROJETO VILA-BAIRRO/TERESINA

Até a década de 1950, Teresina concentrava sua população em zonas predominantemente rurais, situação modificada a partir de 1970, a partir do fluxo migratório ocasionado pela ampliação das atividades econômicas e expansão da infraestrutura. Fruto de interesses políticos e econômicos, Teresina, de raízes em uma antiga colônia de pescadores e agricultores, constituiu-se em cidade com a transferência da capital do estado do Piauí situada em Oeiras (PI), justificada principalmente pelo potencial logístico de sua localização geográfica, em meio a canais de distribuição por via rodoviária e fluvial, pelo rio Parnaíba. (TERESINA, 2018).

Desde então, como resultado de um significativo aumento demográfico, Teresina passou de uma população de 90.723 (noventa mil e setecentos e vinte e três) habitantes na década de 1950, para 142.691 (cento e quarenta e dois mil e seiscentos e noventa e um) em 1960, chegando a 377.774 (trezentos e setenta e sete mil e setecentos e setenta e quatro) habitantes no final dos anos de 1980. Nesse ínterim, a expansão territorial ocorreu através do deslocamento de famílias com maior poder econômico para a região leste, concomitante às políticas habitacionais da época, que ocasionaram a supervalorização

das áreas centrais levando muitas famílias carentes a migrarem para a periferia da cidade, via construção de conjuntos habitacionais, ocasionando, também, a formação de vilas e outras formas de ocupação irregular e, junto a elas, problemas tipicamente urbanísticos. (SILVA; SILVA; VIEIRA, 2017).

No enfrentamento da ocupação irregular e surgimento das vilas e favelas em Teresina, a PMT elaborou, em parceria com outras instituições, um projeto de destaque e amplitude: o Projeto de Habitação, Infraestrutura e Erradicação da Pobreza em Vilas e Favelas de Teresina, conhecido como Projeto Vila-Bairro Teresina. Segundo Lima (2002), este projeto teve como objetivo central buscar e resgatar a qualidade de vida das pessoas que moram nas periferias (vilas e favelas) da capital piauiense, através da transformação e urbanização, dando-lhes padrões mínimos de sobrevivência e condições ao desenvolvimento socioeconômico.

A Prefeitura de Teresina, capital do estado nordestino do Piauí, concebeu e vem implementando, desde 1997, o Projeto "Habitação, Infraestrutura e Erradicação de Pobreza em Vilas e Favelas de Teresina" mais conhecido por Projeto Vila-Bairro. O projeto consiste num conjunto de ações voltadas ao resgate social da população pobre através da melhoria da qualidade de vida e da autoestima de moradores de assentamentos no município. O projeto tem como ênfase a formação de parcerias entre o poder municipal e a sociedade civil para diminuir os problemas decorrentes do processo de ocupação informal, a partir da consolidação física das áreas e de alternativas para a geração de renda dos moradores. (LIMA, 2002, p. 6).

Os objetivos do Projeto Vila-Bairro são "[...] a transformação de vilas e favelas de Teresina em bairro com padrões mínimos de urbanização e a orientação para o desenvolvimento socioeconômico". (LIMA, 2002, p. 9).

Dá-se ênfase às parcerias, bastante significativas, que demonstram o carácter multiprofissional e matricial de tratamento do projeto (dada a sua magnitude e complexidade), realizadas entre pelas instituições: Caixa Econômica Federal (CEF); Prefeitura Municipal de

Teresina (PMT); Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU); Secretaria de Políticas Regionais (SEPRE); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET); Prefeitura Municipal de Teresina; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas (SEBRAE); Associações Comunitárias de Bairros, Vilas, Favelas, Parques e Residências; Igreja Católica/Ação Social Arquidiocesana; Igreja Evangélica Protestante; Águas e Esgotos do Piauí (AGEPISA); e Companhia Energética do Piauí (CEPISA). (LIMA, 2002, p. 9).

O Projeto Vila-Bairro foi avaliado pela equipe do Programa Caixa Melhores Práticas, e serviu de base para a elaboração do Manual de Orientação para Reaplicação de Melhores Práticas de Gestão Local (trabalho elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para a CEF, no âmbito do Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local 1999-2000), que tem como objetivo divulgar aos municípios brasileiros as práticas que foram premiadas pela Caixa.

Segundo Firme (2002), a avaliação do Projeto Vila-Bairro, constituída com apoio do BNDES, por consultoria externa especializada, contemplando o monitoramento do cumprimento das metas físicas e financeiras, disponibilizou uma classificação segundo o grau de eficiência, no período de 1997 a 2000, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação das Ações do Projeto Vila-Bairro Segundo o Grau de Satisfação

Mais que satisfatória	Relativamente satisfatória	Relativamente insatisfatória
<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentação de Vias; • Construção de Unidade; • Habitacional; • Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (AICA); • Unidade de Saúde; • Educação Ambiental e Sanitária; • Arborização e/ou Distribuição de Mudanças 	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimento de Água • Escola • Praça • Creche • Quadra Poliesportiva • Quintais Urbanos de Produção 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade Sanitária Popular • Energia Elétrica • Centro Comunitário de Trein. e Produção (CCPT) • Melhoria Habitacional • Regularização Fundiária • Horta Comunitária • Campo de Futebol • Distribuição de Filtros • Lavanderia Comunitária

Fonte: Firme, 2002.

Analisando os resultados da avaliação, Firme (2002) ressalta que as ações classificadas como mais que satisfatória tiveram como

determinantes a facilidade de enquadramento de ações nas linhas de financiamento disponíveis no BNDES, somada às tomadas de decisão estratégica de investir mais em algumas ações específicas e, também, da importante flexibilidade para modificação de ações do processo de operacionalização sem o comprometimento de financiamento pelo BNDES, reforçando as ações decisórias de integração entre as instituições executoras e financiadoras.

Na busca desta tão almejada efetividade, revelada pela satisfação comunitária, percebe-se claramente que a multisetorialidade institucional constitui-se em estratégia determinante e é evidenciada no projeto em estudo, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Intersectorialidade Institucional para Ações do Projeto Vila-Bairro Teresina

Instituições Envolvidas	Objetivos junto ao projeto e Resumo das ações de cada instituição	Fases de atuação
Prefeitura Municipal de Teresina	Organização de ocupação irregular; Melhoria da qualidade de vida da população e recuperação da autoestima; Elaboração do projeto; Busca de financiamento; Doação do terreno; Destinação de recursos e mobilização de parcerias.	Elaboração Implementação Execução Monitoramento Avaliação
Caixa Econômica Federal	Prover linhas de financiamento; Elaborar avaliação de imóveis;	Implementação Monitoramento Avaliação
Mutirão do trabalhador	Projeto-piloto em Teresina, para atendimento à demanda dos trabalhadores da construção civil (definida através do sindicato), no total de 3.000 beneficiários, mas inicialmente com 600, sendo a operação realizada direto com o adquirente final (financiamento de materiais de construção).	Implementação
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Programa, com recursos do FGTS, para atendimento à demanda da população com renda até seis salários mínimos. Há interveniência da PMT na inscrição dos beneficiários e na indicação das áreas dos loteamentos, sob os quais não haverá incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de acordo com determinação da Câmara Municipal.	Implementação
Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT)	Objetiva a melhoria da arrecadação municipal e da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentável. A preocupação com a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços focada pelo Programa alcança, principalmente, as áreas de administração geral, assistência à criança e aos jovens, saúde, educação e geração de oportunidades de trabalho e renda.	Implementação
Redes Locais de Atenção à Criança e ao Adolescente	Introduzido no âmbito do Projeto Vila-Bairro, com recursos não reembolsáveis do Fundo Social, este programa visa à articulação de ações governamentais com as ações empreendidas por ONGs e pela sociedade civil em geral.	Implementação Monitoramento

Quadro 2 - Intersectorialidade Institucional para Ações do Projeto Vila-Bairro Teresina (conclusão)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Estudos prévios, financiamento e acompanhamento da aplicação financeira.	Elaboração Implementação Monitoramento Avaliação
AGESPISA	Na fase de implementação, como visto, constituem-se em agentes executores imprescindíveis as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica – CEPISA, e a de abastecimento de água – AGESPISA. De acordo com os diretores da AGESPISA e da CEPISA, a relação de parceria destas concessionárias com a PMT é de caráter informal, uma vez que não há convênio entre as partes. No relacionamento com os agentes financiadores, a gerência da CEF avaliou não haver dificuldades na aprovação e na interligação das áreas do Projeto Vila-Bairro aos sistemas das concessionárias, uma vez que os projetos são executados com competência pela PMT. Com relação ao BNDES, não há uma relação direta estabelecida entre o banco e as concessionárias.	Elaboração Implementação
CEPISA		Elaboração Implementação
Comunidade	O processo de participação e envolvimento da população na gestão da cidade confirma-se, por um lado, pelo comparecimento significativo da comunidade nas convocações e nas reuniões promovidas pela prefeitura, envolvendo sempre as lideranças comunitárias e outros representantes da sociedade civil organizada. E, por outro lado, pode, também, ser avaliado pelo impacto alcançado pelas decisões populares, sobre a alocação dos recursos públicos municipais, tomadas no âmbito do Orçamento Popular de Teresina.	Elaboração Implementação Monitoramento Avaliação
Secretaria de Políticas Regionais (SEPRE)	Consolidaram-se no processo, com apoios financeiros complementares, demonstrando a preocupação por parte dos gestores municipais em se antecipar à solução para o problema de fluxo de negociação dos recursos. A operação contratada com a FUNASA a fundo perdido foi referente a algumas ações na área da saúde, incluídas no contrato com o BNDES. Desta forma, houve, em decorrência da concepção flexível da operação com o banco, o remanejamento de recursos.	Implementação
Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)		Implementação
Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET)	Há, ainda, a participação de outros parceiros que se foram agregando ao processo e hoje atuam diretamente na execução do Projeto Vila-Bairro.	Implementação
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	São eles: O Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).	Implementação
Associações Comunitárias de Bairros, Vilas, Favelas, Parques e Residências	As Associações Comunitárias participam desde a concepção das ações, passando pela eleição de prioridades, até a execução e a avaliação dos resultados obtidos.	Implementação
Igreja Católica/Ação Social Arquidiocesana	A Ação Social Arquidiocesana e Evangélica Protestante também desempenham um papel importante, sobretudo nas atividades em creches e outras relacionadas à ação de atendimento integral à criança e ao adolescente.	Implementação

Fonte: Adaptado de Firme, 2002.

Como visto, tem-se que o Projeto Vila-Bairro, considerado de grande escala, envolveu ações de diversas instituições, demandando integração e sinergia entre elas, como bem destaca Firme (2002, pp. 3-4) ao escolher tal projeto para um estudo de caso, quando considerou a

[...] efetiva contribuição à inclusão social e à integração urbanística das comunidades e assentamentos urbanos de baixa renda de Teresina, pela escala e abrangência do Projeto, bem como por suas características de integrar simultaneamente 22 tipos de ações setoriais, utilizando uma arquitetura institucional complexa.

As ações de tratamento intersetoriais na implementação do Projeto Vila-Bairro se deram enfaticamente a partir de 1997, sob a direção e responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPPLAN), mediante equipe de gerenciamento da integração. A visão de integração e complementaridade das ações são referências dada ao Projeto Vila-Bairro, tendo em vista que, até 1996, as intervenções executadas pelo Poder Público Municipal direcionadas à solução de problemas sociais urbanos da cidade eram realizadas de forma isolada e com efeitos paliativos e pontuais. (FIRME, 2002, p. 8).

Ao citar Campos (2012, p. 12), quando afirma que a Gestão de Projetos pode ser definida como "[...] um conjunto de princípios, práticas e técnicas aplicadas para liderar grupos de projetos e controlar programação, custos, riscos e desempenho para se alcançar as necessidades de um cliente final" e, também, as orientações do Guia PMI (2017) às análises aqui realizadas, percebe-se quão importante é o gerenciamento de projetos para o enfrentamento de problemas como a pobreza e a desigualdade. Considerando a diferenciação entre estes termos no qual, segundo Santos (2009), a desigualdade é mais ampla, por ser característica coletiva, enquanto que pobreza é traço individual, o combate à pobreza, em sentido estrito, dá-se por projetos voltados ao indivíduo particular ou a pequenos grupos, ao passo que o combate à desigualdade dá-se por projetos voltados a uma quantidade considerável de pessoas (ao menos em nível comunitário), sempre visando resultados positivos e efetivos em termos de valor social, como é o Projeto Vila-Bairro Teresina.

PROJETO LAGOAS DO NORTE

O Projeto Lagoas do Norte - Teresina, que também tem uma enorme significação para a população teresinense, por envolver de forma integrada os setores de infraestrutura, urbanismo, meio ambiente e socioeconômico, visa melhorar as condições de vida e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região das lagoas situadas na zona norte da cidade de Teresina. Sua área de atuação compreende 13 bairros (Acarape, Matadouro, Parque Alvorada, São Joaquim, Nova Brasília, Mafrense, Olarias, Poti Velho, Itaperu, Alto Alegre, Aeroporto, Vila São Francisco e Mocambinho) onde, de acordo com a PMT, em 2011, residiam mais de 100.000 (cem mil) pessoas.

Essa região se constitui em um conjunto de lagoas interligadas entre os rios Parnaíba e Poti, cuja ocupação desordenada e irregular traz riscos à saúde humana e não contribui para gerar um tecido urbano dinâmico e provido da infraestrutura necessária. (TERESINA, 2012).

Os recursos para sua execução são provenientes de empréstimos da PMT tomados do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com garantia de apoio financeiro e contrapartida do Governo Federal.

Segundo o Sumário executivo da 2ª fase (TERESINA, 2014), o projeto está estruturado em três componentes básicos, os quais fundamentam seus objetivos de forma geral:

I - Requalificação Urbana e Ambiental, que contempla: urbanização e reurbanização da região; reestruturação do sistema viário; implantação de loteamentos para reassentamento de famílias; construção e melhoria de unidades habitacionais e implantação de parques urbanos; melhoria da infraestrutura de saneamento ambiental; melhoria do sistema de abastecimento de água; implantação do sistema de esgotamento sanitário; melhoria do sistema de macro drenagem das lagoas e recuperação de áreas degradadas.

II - Desenvolvimento Econômico e Social, com ênfase para a educação sanitária e ambiental; instalação e melhoria de equipamentos sociais e comunitários; potencialização da capacidade de geração de emprego e renda; estruturação do comércio local, revitalização de núcleos de produção e comercialização e fortalecimento do capital social.

III - Modernização da Gestão Municipal através da formulação de estudos e planos diretores e de ações de desenvolvimento institucional da PMT.

Em maiores detalhes, os objetivos propostos neste projeto incluem obras de drenagem, reposição da vegetação, recomposição paisagística das margens da lagoa e do canal, instalação de equipamentos públicos (calçadão, ciclovias, área de convívio, pista de skate, anfiteatro e quiosques), além de proporcionar infraestrutura para as casas que apresentavam condições inadequadas de habitação, propondo obras de recuperação, pavimentação e revestimento de banheiros, quartos, cozinhas e áreas úmidas e fachadas, buscando-se satisfação efetiva do beneficiário com o novo espaço habitacional.

Pela observação local e os relatórios apresentados no portal SEMPLAN , pode-se constatar a efetividade do valor agregado à região através da execução deste projeto. De estrutura arquitetônica moderna e adequada às normas ambientais, além da construção das obras de arquitetura e paisagismo, foram realizadas drenagem, saneamento, reassentamento adequado das famílias removidas e recuperação das casas com leitos úmidos.

Apesar de ainda existirem problemas no local, resultados duradouros e efetivos são identificados e vivenciados pela comunidade local, que também sente um acréscimo econômico, dada a maior movimentação de pessoas que promovem o comércio local, com pequenos bares e ambulantes, possibilitando aumento na renda das famílias que lá residem.

Em termos de eficiência financeira, torna-se difícil realizar os cálculos, haja vista o lapso temporal necessário e a mensuração dos resultados em aspectos quantitativos. Mas, qualitativamente, os resultados sociais são inquestionáveis e, certamente, favorecem uma melhor condição de vida e desenvolvimento socioeconômico para a região.

No que diz respeito à intersetorialidade nas fases do projeto, é evidente a integração institucional pela observação dos problemas levantados no Projeto Básico Lagoas do Norte (TERESINA, 2012), como:

- a. Calçadas e ruas: intervenções da PMT na pavimentação por meio de contratações diversas;
- b. Iluminação e abastecimento de eletricidade, água e sanea-

mento: intervenção municipal com parcerias contratuais com as concessionárias;

c. Arborização e coleta de lixo: intervenção com integração de setores da prefeitura e órgãos de regulação ambiental;

d. Segurança das obras de barragens e diques: integração entre órgãos de regulação e fiscalização hidrológicas e empresas de consultoria ambiental e construtoras;

e. Segurança (policimento): ações integradas entre os órgãos de segurança estadual, federal e municipal (guarda civil e de trânsito);

f. Transportes: integração entre órgãos de regulação e fiscalização e empresas prestadoras dos serviços de transportes rodoviário do município;

g. Financiamento: ações integradas entre os governos municipal e federal e instituições financeiras como Banco Mundial, CEF e BNDES.

Ainda restam muitos desafios, mas as ações de integração do Projeto Lagoas do Norte atendeu nas fases implementadas, algo em torno de 100.000 (cem mil) pessoas residentes com rendimento médio menor que 3 (três) salários mínimos, distribuídas em 13 (treze) bairros, numa região de confluência entre os rios Parnaíba e Poti, com 13 (treze) lagoas; resolveu, significativamente, problemas urbanos antecedentes de risco de inundações; obstrução de canais naturais de drenagem das lagoas; precárias condições de insalubridade; ocupação de áreas e imóveis inapropriados à moradia; poucas oportunidades de renda e baixa estima ao desenvolvimento de atividades de lazer e de manifestações culturais. (TERESINA, 2012).

A solubilidade desses problemas foi pautada em ações integradas de diversas instituições, envolvendo projetos como os de drenagem das cheias, de saneamento por coleta e tratamento de esgotos, de melhoramento das condições sanitárias das residências de pessoas de baixa renda, transformando a paisagem laguna deteriorada e prejudicial em um ambiente positivo à comunidade local etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que estes resultados obtidos através de projetos, além de promoverem o desenvolvimento local, podem proporcionar o aprendizado ao longo do tempo, assim como a reaplicação destas experiências, com as devidas adaptações.

As ferramentas de Gestão de Projetos vêm se mostrando como solução ao enfrentamento de problemas sociais (de pequenos a grandes), no entanto, é importante a qualificação das equipes, em especial as de integração, pois não são poucos os projetos que se encerram sem alcançar os objetivos, seja por altos custos, ou por incapacidade técnica e operacional, principalmente, pela não sinergia das ações institucionais envolvidas.

A resposta ao problema da pesquisa se dá pela significação do processo de reurbanização das áreas atingidas pelos projetos, especialmente alcançado pela "matrização" dos problemas e das ações por parcerias institucionais na sua realização, o que revela que a integração entre as instituições agentes se apresenta como mecanismo fundamental ao sucesso de projetos, dada a complexidade dos problemas sociais urbanos que cada vez mais exigem esforços combinados com a máxima racionalidade.

Como limitações, entende-se que pela própria complexidade dos problemas públicos, outros projetos devem ser avaliados e ter seus resultados compartilhados e comparados em grupos profissionais da gestão pública local, em estruturas de acumulação e desenvolvimento de técnicas de gestão de projetos especificamente voltadas para o setor público, pois é uma área distinta do seguimento privado cujas estratégias de desenvolvimento devem ser cada vez mais aperfeiçoadas.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Célia M. de. (org.). **Gestão de projetos sociais**. 3ª ed. rev. São Paulo: AAPCS - Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001. (Coleção gestores sociais).

BRASIL. **Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Planalto, 2018.

_____. **Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2013.

_____. **Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

_____. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, DF: Planalto, 2011.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Planalto, 1996.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1990.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976**. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Brasília, DF: Planalto, 1976.

_____. **Decreto nº 4.862, de 24 de janeiro de 1923**. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, RJ: Planalto, 1923.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e Favela**: metodologia para projetos de urbanização. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CAIXA. **Programa Caixa Melhores Práticas**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/edicao-1999-2000/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 19 nov. 2017.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília : Ipea, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Livros/Bolsa10anos_Sumex_Port.pdf. Acesso em: 16 nov. 2017.

CAMPOS, Luiz Fernando Rodrigues. **Gestão de Projetos**. Curitiba: IFPR, 2012. Disponível em: <http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20III/Gest%C3%A3o%20de%20Projetos/Livro%20Gestao%20de%20Projetos.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CANDIDO, Roberto; GNOATTO, Almir Antonio; CALDANA, Cleber Gomes; SETTI, Dalmarino; SPANHOL, Fábio Alexandre; SCHÜTZ, Fernando; CARVALHO, Hilda Alberton de; OLIVEIRA, Jair de; KACHBA, Yslene Rocha. **Gerenciamento de projetos**. Curitiba: Aymar, 2012. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2061/1/gerenciamentoprojetos.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

CARVALHO, Kahan Elizabeth Monteiro; PISCOPO, Marcos Roberto. Fatores de Sucesso da Implantação de um PMO: Um Caso na Administração Pública. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 14, n. 3, p. 56-78, set./dez. 2014.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

DAVIS, Mark M.; AQUILANO, Nicholas J.; CHASE, Richard B. **Fundamentos da administração da produção**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman Editora, 2001.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Módulo 1: Introdução ao Gerenciamento de Projetos**. Brasília (DF): Diretoria de Desenvolvimento Gerencial; Coordenação Geral de Educação a Distância, 2014.

FIRME, Denise Penna. **Estudo de caso: projeto vila-bairro: Teresina-Piauí - versão condensada**. Denise Penna Firme, Alexandre Santos, Tereza Cristina Baratta. - Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013. p. 168 - 204. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/3994/13476>. Acesso em: 19 nov. 2017.

IBGE - Instituto de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. In: **Boletim regional, urbano e ambiental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. n. 5. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/111125_boletimregional5.pdf. Acesso em: 17 nov. 2017

KREUTZ, Rafael Rudolfo; VIEIRA, Kelmara Mendes. A gestão de projetos no setor público: os desafios de suas especificidades. **Revista de Gestão Pública**. v. 09, n. 1. Recife: UFPE, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/234989/0>. Acesso em: 01 out. 2019.

LIMA, José Júlio. **VILA BAIRRO** - habitação, infraestrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas, Teresina/PI. Supervisão de Marlene Fernandes. Coordenação de Carlos Alberto Silva Arruda. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2002.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Out. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos**: como transformar ideias em resultados. São Paulo: Atlas, 2010.

MEYER, J. W. The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance. **Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance**, Stanford University, Program Report n. 79-B20, 1979.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. **In it Together: why less inequality benefits all.** Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, 2015. 332 p. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-lessinequality-benefits-all_9789264235120-en#page1. Acesso em: 10 out. 2016.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. In: **Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil.** 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1989.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos.** Guia PMBOK® 6ª ed. EUA: Project Management Institute, 2017.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SANTOS, Pedro Ferraz de Andrade Augusto dos Santos; GONÇALVES, Carlos Alberto; DIAS, Ana Valéria Carneiro. Implementação da Gestão de Portfólio de Projetos no Setor Público: Um estudo de caso no Governo de Minas Gerais. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, 36, Rio de Janeiro, 2012. **Anais Eletrônicos.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

SILVA, Antonio Joaquim da; CIM, Maycon. **Gestão de projetos.** Florianópolis: SENAI/SC Florianópolis, 2012.

SILVA, Erick Oliveira; SILVA, Gabriel Rodrigues da; VIEIRA, Nadja Rodrigues Carneiro. Expansão urbana da cidade de Teresina e suas transformações socioespaciais. **Regimes urbanos e governança metropolitana.** Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles. Natal: UFRN, 2017. Disponível em: https://cchla.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST2/expansao_urbana.pdf. Acesso em: 07.jan. 2019.

TERESINA. **História de Teresina**. Teresina: PMT/SEMPPLAN, 2018. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/historia-de-teresina/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TERESINA. **IV - Relatório de Avaliação Ambiental e Social**: Sumário Executivo. Teresina: PMT/SEMPPLAN, 2014. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2014/10/PLN-II-Sum%C3%A1rio-Executivo-23-Outubro-2014.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TERESINA. **Projeto Lagoas do Norte**. Teresina: PMT/SEMPPLAN/ TecnoMétrica, 2012. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2015/05/PLN-ESTUDO-DE-LINHA-DE-BASE-2013.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

THIRY-CHERQUES, H. R. **Modelagem de Projetos**. São Paulo: Atlas, 2010.

WINCH, G.M.; SANDERSON, J. Call for Papers - Public policy and projects. **International Journal of Project Management** 33. 249 - 250, 2015

WIRICK, David. **Publica Sector Project Management**: Meeting the challenges and achieving results. John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2009.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a importância dos indicadores na implementação da Agenda 2030

Fagner Martins de Santana¹
Leonardo Santana Passos²
Fabiana Rodrigues de Almeida Castro³
Alexandre Rabelo Neto⁴

RESUMO

A Agenda 2030 foi pactuada por diferentes nações visando à incorporação da sustentabilidade como cerne do desenvolvimento global. Para tanto, foram elaborados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas de ação global para alcance até 2030, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental, de forma integrada e inter-relacionada. Diante disso, o artigo objetiva discutir a importância da produção dos indicadores de desenvolvimento sustentável que estão sendo utilizados para acompanhar o alcance das metas estabelecidas nos ODS. Por meio

¹Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: fagnermsantana@hotmail.com

²Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: leosantanapassos@hotmail.com

³Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail: fabianaalmeida@ufpi.edu.br

⁴Doutor em Administração de Empresas pela UNIFOR. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. E-mail: alexandrenaka@hotmail.com

de uma revisão da literatura e acesso a bases governamentais (Plataforma ODS e site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), descreve-se o processo histórico do desenvolvimento sustentável no país e apresenta-se o estágio atual de elaboração dos indicadores. Como principal conclusão, o estudo aponta que a efetividade da Agenda 2030 passa pela ação integrada das nações e instituições, com a elaboração de indicadores consistentes que permitam o monitoramento das políticas públicas, visando ao desenvolvimento sustentável. O artigo traz contribuições no que se refere à importância da discussão teórica sobre a sustentabilidade e à relevância da construção e monitoramento de indicadores para o êxito da Agenda 2030.

Palavras-Chave: Sustentabilidade. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Indicadores. Agenda 2030.

ABSTRACT

The 2030 Agenda was agreed by different nations aimed at incorporating sustainability as the heart of global development. To this end, 17 sustainable development goals (SDGs) and 169 global action targets were elaborated to achieve by 2030, covering the economic, social and environmental dimensions, in an integrated and interrelated way. Therefore, this article aims to discuss the importance of the production of sustainable development indicators, which are being used to monitor the achievement of the goals established in the SDGs. Through a literature review and access to government bases (ODS Platform and IBGE website), the historical process of sustainable development in the country is described and the current stage of development of indicators is presented. As the main conclusion, the study points out that the effectiveness of the 2030 Agenda is the integrated action of nations and institutions, with the elaboration of consistent indicators, which allow the monitoring of public policies, aiming at the development of Sustainable. This article brings contributions regarding the importance theoretical discussion on sustainability and the relevance of building and monitoring indicators for the success of Agenda 2030.

Keywords: Sustainability. Sustainable Development Goals. Indicators. Agenda 2030.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico dos países é uma preocupação permanente entre as diferentes nações. Com a evolução das sociedades, as organizações produtivas intensificaram o processo de dominação e de influência das comunidades, e as suas decisões acarretaram implicações ambientais e sociais. (MAIA; PIRES, 2011). Nesse sentido, o sistema capitalista, especialmente nos últimos dois séculos, estimulou a concentração da riqueza e a exploração dos recursos naturais pelas organizações, levando, por consequência, a sérios problemas ambientais e sociais. (MAIA; PIRES, 2011).

Por conseguinte, na atualidade, a discussão sobre 'sustentabilidade'⁵ assume uma relevância imprescindível para a forma como os países lidam com o seu desenvolvimento, através de estratégias para conciliar os interesses do capital com as demandas sustentáveis. (TORRESI; PARDINI; FERREIRA, 2010). A preocupação acerca do desenvolvimento sustentável se dá em virtude da amplitude da problemática em torno do contexto ecológico e social, elementos que são indissociáveis. (MARCHI, 2015).

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamada RIO-92, no Rio de Janeiro. No evento, foi elaborada uma carta de intenções que delimitou um novo padrão de desenvolvimento focado no ser humano, na sustentabilidade e preservação do meio ambiente, a Agenda 21. Nesta, foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com diretrizes e metas bem definidas. (AGENDA 2030, 2019).

Surge, pois, a necessidade da adoção de indicadores, instrumentos utilizados para mensurar, monitorar e avaliar o grau de sustentabilidade das sociedades, que servem para subsidiar os governantes nas fases de planejamento, gestão e execução das políticas públicas. (BARROS; SILVEIRA, 2019).

Assim, o artigo discute a importância da produção dos indicadores de desenvolvimento sustentável que estão sendo uti-

⁵Grifo dos autores.

lizados para acompanhar o alcance das metas estabelecidas nos ODS. Os indicadores de desenvolvimento sustentável podem ser entendidos como elementos que fornecem subsídios para o acompanhamento da sustentabilidade do padrão de desenvolvimento brasileiro nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional, oferecendo um panorama abrangente de informações necessárias ao conhecimento da realidade do país, ao exercício da cidadania e ao planejamento e formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. (IBGE, 2015). Nesse sentido, para a implementação da Agenda 2030, o Brasil vem estruturando indicadores que têm a função de medir as mudanças ocorridas, acompanhando os objetivos e metas associados a cada ODS.

O estudo é exploratório e realizou-se levantamento bibliográfico para apresentar o estágio atual de elaboração dos indicadores; os esforços que estão sendo realizados para tal e sua importância no cenário brasileiro, visando compreender a temática da sustentabilidade, a partir do processo histórico dos ODS.

O artigo apresenta a seguinte estrutura: (I) Introdução; (II) A Sustentabilidade e os Desafios no Século XXI; (III) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; (IV) Procedimentos Metodológicos; (V) A Implementação da Agenda 2030 e os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e (VI) Considerações Finais.

A SUSTENTABILIDADE E OS DESAFIOS NO SÉCULO XXI

A construção de uma sociedade sustentável é um desafio para o século XXI. Trata-se de um momento de busca por soluções consistentes, eficientes e sistêmicas que reconheçam a complexidade dos problemas sociais. Torna-se imprescindível que as soluções transcendam a esfera pública e passem a se configurar como um esforço conjunto de toda a população. (MAIA; PIREZ, 2011).

Por conseguinte, o desenvolvimento sustentável pode ser visto como uma palavra-chave, tendo em vista que existem diversas formas de defini-la. A mais conhecida e relatada é a do Relatório *Brundtland* (WORLD..., 1987), que aborda dois conceitos-chave: o conceito de necessidade - referindo-se, particularmente, às necessidades dos países mais subdesenvolvidos - e a ideia de limitação, atribuída pelas

tecnologias e organizações sociais, para atender às necessidades do presente e do futuro. (VAN BELLEN, 2004).

Nesse sentido, segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado à capacidade de atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. (MAIA; PIRES, 2011). Logo, verifica-se que o termo sustentabilidade abriga um conjunto de paradigmas para o uso dos recursos no intuito de atender às necessidades humanas. Deve-se considerar a sustentabilidade ambiental, econômica e sociopolítica, ressaltando-se que as duas últimas dependem, necessariamente, da primeira. (TORRESI; PARDINI; FERREIRA, 2010).

A temática da sustentabilidade assume um papel central na reflexão acerca do desenvolvimento e das alternativas para garantir equidade e articular as relações entre o global e o local. O conceito de desenvolvimento sustentável se apresenta como uma ideia integradora para qualificar a necessidade de pensar outra forma de desenvolvimento, na qual se exige um equilíbrio dinâmico entre população, capacidade do meio ambiente e vitalidade produtiva. (JACOBI, 1999).

O desenvolvimento, considerando a sustentabilidade, envolve três dimensões denominadas tripé da sustentabilidade - triple bottom line (3BL): profit (lucro), people (pessoas) e planet (planeta). Para tanto, as organizações se mostram sustentáveis quando produzem lucros, são socialmente justas e ambientalmente corretas. O 3BL defende a crença de que os desempenhos social e ambiental podem ser medidos de maneira objetiva e que as empresas devem usar esses resultados para melhorar suas performances social e ambiental. (LARA; OLIVEIRA, 2017).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável é entendido como um conjunto de iniciativas de inclusão, integração, igualdade, prudência e segurança entre os diversos aspectos do desenvolvimento, uma vez que a literatura tem relatado que as organizações tentam alcançar metas econômicas, sociais e ecológicas de forma independente. (AMARAL; STEFANO; CHIUSOLI, 2018).

Para Silva e Almeida (2019), o desenvolvimento sustentável surge como uma possibilidade de solução entre os discursos puramente

econômicos e o fundamentalismo ambiental. Essa ideia acerca da sustentabilidade perpassa por três pilares imprescindíveis: a relevância social, a prudência ecológica e a viabilidade econômica. Defendem, pois, que para existir sustentabilidade, o crescimento econômico se faz indispensável, no entanto, deve permitir cuidados com a dimensão social e deve ser implementado beneficiando também o meio ambiente.

O desenvolvimento sustentável está dividido em visões e interesses conflitantes que retroalimentam a fragmentação temática em dois principais grupos ideológicos que se opõem. De um lado, há a corrente dos biocentros que defendem, prioritariamente, a preservação dos recursos naturais sobre os sistemas socioeconômicos; de outro lado, os antropocentros, movidos pela crença de que a natureza existe para servir ao homem e que o crescimento dos mercados e o incremento das novas tecnologias são bastante para garantir a sustentabilidade. Essas concepções antagônicas dificultam a construção de uma visão conjunta, contribuindo para o avanço lento, quando não, o retrocesso na busca por um maior equilíbrio entre economia, sociedade e meio ambiente, em todo o mundo. (MARCONATTO *et al.*, 2013).

Para Munck *et al.* (2013), enquanto sustentabilidade refere-se à capacidade de manter algo em um estado contínuo, o desenvolvimento sustentável envolve processos integrativos que visam manter o equilíbrio de um sistema complexo em longo prazo. Com isso, a sustentabilidade pode ser entendida como a ideia central do desenvolvimento sustentável, uma vez que a origem, os espaços, os períodos e os contextos se unem para um processo continuado de desenvolvimento.

Com ênfase no desenvolvimento humano, participação nas decisões e equidade nos benefícios, o desenvolvimento proposto é um meio para erradicar a pobreza, satisfazer as necessidades humanas e garantir que todos recebam parte equitativa dos recursos. Assume-se, pois, a premissa de que a justiça social é um importante componente do desenvolvimento sustentável. (AMARAL; STEFANO; CHIUSOLI, 2018).

Nessa perspectiva, é importante trazer para o debate a importância da dimensão humana como meio e objetivo no contexto do

desenvolvimento sustentável, levando em conta que o desenvolvimento humano é muito mais do que o aumento ou quebra dos rendimentos de uma nação. Tem correlação com a criação de um ambiente no qual as pessoas tenham a oportunidade de desenvolver o seu pleno potencial e levar vidas produtivas e criativas, de acordo com as suas necessidades e interesses. (LEITE, 2016).

Ainda, nessas linhas, Coelho *et al.* (2018) trazem uma visão crítica acerca do sentido que o termo 'desenvolvimento'⁶ adquiriu ao longo do tempo, sendo associado, exclusivamente, ao crescimento econômico, quando, na verdade, expressa apenas um meio de se obter outros fatores necessários ao bem-estar da sociedade. Variáveis econômicas passaram a ser utilizadas, de modo universal, como indicadores de desenvolvimento a partir de 1950, entre os quais, o PIB per capita, tornando-se bastante utilizado e conhecido como um indicador de primeira geração. No entanto, o indicador passou a apresentar algumas desvantagens, tais como: a) incapacidade de refletir a distribuição da renda em cada unidade territorial; b) o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial; e c) o seu caráter unidimensional, ou seja, sua configuração não permitia a verificação de outros importantes aspectos como educação, saúde e meio ambiente. Logo, verificou-se que as variáveis estritamente econômicas, como o PIB per capita, são insuficientes para medir o desenvolvimento do país, devendo ser combinado com outros indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Gini, dentre outros. (COELHO *et al.*, 2018).

Percebe-se, por conseguinte, que as dimensões econômica, social, ambiental e institucional do desenvolvimento sustentável refletem uma realidade complexa e demanda sinergia entre elas. A relação de indicadores capaz de capturar e avaliar a orientação de sustentabilidade é influenciada pela interdependência nestas dimensões. (SILVA *et al.*, 2018).

É imperioso um maior aprofundamento nas discussões acerca do desenvolvimento sustentável, adotando-se um esforço conciliatório no sentido não de eliminar de uma vez por todas as contradições teóricas e práticas que o marcam, mas de oferecer às suas diferentes

⁶Grifo dos autores.

perspectivas uma maior possibilidade de coexistência e convergência. (MARCONATTO *et al.*, 2013).

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em que pese a intensa mobilização internacional, é questionável quais indicadores devem compor um 'índice de desempenho'⁷ capaz de avaliar o progresso do país em direção ao desenvolvimento sustentável. Após a Conferência RIO + 20⁸, guiados por uma aspiração global e discussões multilaterais, cada governo estabeleceu suas próprias metas de desenvolvimento sustentável. (SILVA *et al.*, 2018).

A análise dos ODS requer, necessariamente, uma retrospectiva histórica, pela importância que assume diante das problemáticas que se propõe a resolver e sua importância diante de todo o aparato teórico que o justifica. O contexto de elaboração dos ODS remonta a Conferência da ONU, a RIO-92, e resultou na elaboração de uma carta de intenções que delimitou um novo padrão de desenvolvimento focado no ser humano, na sustentabilidade e preservação do meio ambiente - Agenda 21. (AGENDA 2030, 2019).

No entanto, o marco histórico na origem dos ODS foi o evento da Organização das Nações Unidas, que aconteceu em setembro do ano de 2000, na cidade de Nova York, com o objetivo de formalizar a Declaração do Milênio da ONU. Naquela oportunidade, definiram-se os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram desdobramentos de uma parceria global estabelecida entre as nações, com o objetivo de combater a extrema pobreza, por meio da efetivação de oito compromissos a serem concretizados até o ano de 2015 (ONU, 2015), quais sejam:

- (1) Acabar com a fome e a miséria;
- (2) Oferecer educação básica de qualidade para todos;
- (3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- (4) Reduzir a mortalidade infantil;
- (5) Melhorar a saúde das gestantes;
- (6) Combater a Aids, a malária e outras

⁷Grifo dos autores.

⁸Evento realizado em 2012, no Rio de Janeiro, que comemorou os 20 anos da RIO-92.

doenças; (7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; (8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. (ODM BRASIL, 2019).

Com o intuito de avaliar o progresso obtido diante do compromisso global de um desenvolvimento sustentável (AGENDA 2030, 2019), em junho de 2012, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, RIO + 20, cujo objetivo precípua foi debater: 1) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável; 2) a erradicação da pobreza; 3) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, além de ter sido fundamental para a definição da agenda de desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. (SILVA, 2011).

Nesse diapasão, tendo em vista a experiência exitosa dos ODM, verificou-se a necessidade de continuar a agenda de desenvolvimento pactuada entre as nações. Por conseguinte, os ODS foram aprovados, em 2015, no âmbito da Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20), pelos 193 Estados-Membros das Nações Unidas, dando continuidade, de forma ampliada, à agenda global pelo desenvolvimento sustentável. (COSTA; CONSULTORIA, 2018).

Assim, formalizou-se a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, que se constitui em um plano de ação para a prosperidade do planeta e das pessoas, a partir do cumprimento dos ODS. Conforme demonstrado, os ODS são frutos de um longo processo e originaram-se do esforço conjunto de diferentes nações em garantir vida digna para todos e surgem como substitutos dos ODM, que estiveram vigentes até 2015. (AGENDA 2030, 2019). Logo, ratifica-se a importância dos ODS, posto que vieram como sucessores dos ODM e com a proposta de não deixar ninguém para trás. (TRAJMAN *et al.*, 2018).

Nesse sentido, o pacto assinado para desenvolvimento global, no período de 2015 a 2030, foi fundamentado nos ODS detalhados no Quadro 1.

Quadro 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OBJETIVOS	META
Objetivo 1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4	Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
Objetivo 7	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
Objetivo 8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
Objetivo 14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaboração própria, com dados da Plataforma ODS Brasil, 2019.

Tais objetivos visam trazer a sustentabilidade para dentro das políticas públicas, revelando a busca pela paz, justiça, instituições eficazes, saúde e bem-estar social e almejando a redução das desigualdades. Mostram-se, pois, importantes para o quadro brasileiro em que as instituições são ineficientes e a concentração de renda prejudica o bem-estar geral da sociedade. (ALMEIDA *et al.*, 2018).

A Agenda do Desenvolvimento pós-2015 permite uma tematização estrutural, ao assumir a insustentabilidade do atual modo de produção e consumo, exigindo-se a implantação de um modelo alternativo, solidário e cooperativo. Prevê, ainda, a necessidade de atuação de diferentes atores e redes sociais que articulem as necessidades locais aos parâmetros regionais, nacionais e globais, com vistas a desenvolver mecanismos de governança capazes de implementar os ODS territorialmente. (GALLO; SETTI, 2014).

Os novos objetivos, assim como os ODM, convocaram as nações desenvolvidas e em desenvolvimento, instituições e organizações (go-

vernamentais e não governamentais), empresas privadas, academia, mídia e sociedade civil para atuar em seu país de origem e em benefício das demais nações para atingir os denominados 5 Ps da nova agenda: a) pessoas; b) planeta; c) parcerias; d) prosperidade; e paz. (OKADO; QUINELLI, 2016).

Nesse escopo, a Agenda ODS resgata um compromisso civilizatório mais amplo ao defender um modelo de desenvolvimento e de políticas públicas que promovam a dignidade das pessoas nas múltiplas dimensões pessoais; a prosperidade econômica sem a debilitação do planeta; a busca gradativa da paz interna e entre países, construída por meio de parcerias entre a sociedade, o Estado e instituições públicas, não governamentais e privadas. Apresenta metas ousadas para um espaço temporal curto - 2030, que são ainda mais desafiadoras considerando o contexto internacional de baixa intensidade econômica e aparente perda de adesão societária a princípios de equidade social e de cooperação internacional para o meio ambiente. (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018).

Ressalta-se, por oportuno, que o acompanhamento da Agenda 2030 no plano global se dá através de indicadores desenvolvidos e implementados pelo Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG- SDGs), equipe formada por 25 representantes de institutos nacionais de estatísticas, sendo que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) representa o grupo regionalizado que inclui os países do Mercosul e o Chile. Logo, a instituição oficial de Estatística do Brasil tem assumido um papel técnico de destaque, em âmbito nacional e internacional, na construção e divulgação de indicadores sobre a consecução dos fins definidos nos ODS. (AGENDA 2030, 2019).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo é exploratório e de abordagem qualitativa. Para Gil (2010, p. 41), a pesquisa exploratória tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, pois, bastante flexível, permitindo a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

Quanto aos procedimentos, inicialmente realizou-se uma revisão na literatura especializada acerca da sustentabilidade e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, efetivou-se a pesquisa bibliográfica, por meio da consulta aos extratos dos periódicos e artigos científicos, disponíveis nas bases Scielo, Spell e Google Acadêmico, de modo a possibilitar uma análise histórica da sustentabilidade no cenário nacional e mundial; nesse sentido, foram buscadas as palavras-chave sustentabilidade, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 e indicadores. Além disso, foram consultadas as bases da Plataforma ODS Brasil e do IBGE, no período de dezembro/2019 a abril/2020.

Diferentemente de outros estudos, optou-se por trazer uma abordagem do tema demonstrando os estágios de elaboração dos indicadores de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, fundamentais para a avaliação da efetividade da Agenda 2030.

A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 E OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Agenda 2030 foi construída com 17 objetivos e 169 metas de ação global para alcance até 2030, em sua maioria, abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada. Norteados pelas metas globais, espera-se que os países definam as suas metas nacionais, de acordo com as suas circunstâncias e as incorporem em suas políticas, programas e planos de governo. Os objetivos e metas buscam ampliar a seguridade e a proteção social à população, reduzir a desigualdade e criar oportunidade de trabalho decente. Nesse sentido, verifica-se que a nova Agenda ODS busca ir além da Agenda do Desenvolvimento do Milênio: não se trata, por exemplo, de promover apenas ações para reduzir a mortalidade materna na infância, mas de ampliar a oferta de serviços de saúde necessários para o bem-estar da população; não se trata de ampliar apenas o acesso à educação primária, mas de garantir oportunidades de inclusão educacional ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018).

Nesse sentido, os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável. Logo, qualquer indicador tem uma significância própria e tem como característica a sua relevância para a política e para o processo de tomada de decisões. Entende-se, pois, que o objetivo principal dos indicadores é o de agregar e quantificar informações de uma maneira que sua significância fique mais aparente, simplificando as informações sobre fenômenos complexos e, por consequência, melhorando o processo de comunicação. (VAN BELLEN, 2004).

Com essa perspectiva, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) explicita que um indicador deve ser compreendido como um parâmetro - ou valor derivado de parâmetros - que aponta e fornece informações sobre o estado de um fenômeno com uma extensão significativa. (VAN BELLEN, 2004).

No que tange à importância dos indicadores, além de ser um dispositivo para medição, estabelecimento de parâmetros e avaliação, os indicadores são importantes instrumentos de gestão, pois permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado. (MINAYO, 2009).

Com o propósito de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, o governo brasileiro editou o Decreto nº 8.892/16, criando a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A comissão é composta, de forma paritária, por representantes da sociedade civil e do governo e tem como competência elaborar o plano de ação para a implementação da Agenda 2030; propor estratégias, instrumentos, ações e programas; acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos; elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns nacionais e internacionais; identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS; e promover a articulação com órgãos e entidades públicas das unidades federativas para a

disseminação e a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2016).

Visando contribuir com o processo de construção dos indicadores e implementação da Agenda 2030, o ODS 17 e algumas metas dos demais objetivos preveem, ainda, a necessidade de parcerias e mobilização de recursos que se consubstanciam no engajamento entre governos, setor privado, sociedade civil e o sistema ONU. (ODS BRASIL, 2019).

No bojo desse processo de interação, o Brasil vem estabelecendo um esforço conjunto de diversos órgãos para a construção de indicadores efetivos que possam diagnosticar problemas, monitorar e avaliar a execução das políticas públicas e o alcance de metas. Nesse processo, o IBGE vem exercendo papel primordial na coordenação da elaboração dos indicadores, tendo em vista o seu papel central no Sistema de Estatística Nacional. Ressalta-se que indicadores cumprem papel fundamental no dimensionamento de questões sociais latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente, podem entrar na agenda prioritária de governo. Isso porque, de um lado, instrumentalizam as demandas de grupos organizados e, de outro, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser analisada comparativamente a outras demandas. (JANNUZI, 2018).

Destaque-se, ainda, que a utilidade de um bom indicador está relacionada a algumas condições: a) estejam normalizados e sua produção histórica (temporalidade) se atenha sempre à mesma especificação, permitindo a comparabilidade; b) sejam produzidos com regularidade, visando à formação de séries temporais e permitindo visualizar as tendências dos dados no tempo; c) sejam pactuados por quem (grupos e instituições) os utiliza e pretende estabelecer comparabilidade no âmbito nacional e internacional; e d) estejam disponíveis para um público amplo e de forma acessível. (MINAYO, 2009).

Os indicadores de sustentabilidade têm sido utilizados para aperfeiçoar a base de informações relativas às questões ambientais, auxiliar a elaboração de políticas públicas e assegurar a comparação da situação entre diferentes regiões. Ademais, podem trazer esclarecimentos sobre as tendências futuras das condições ambientais e contribuir no processo de alocação de recursos e implementação das políticas públicas. (BARROS; SILVEIRA, 2019).

Na estrutura de governança desenvolvida para a Agenda ODS, a coordenação geral é de responsabilidade da Presidência do IBGE e há coordenadores para cada um dos ODS, titulares e suplentes, que atuam nas Diretorias de Geociências (DGC) e de Pesquisas (DPE) do IBGE. Estes 17 líderes estruturaram grupos de trabalho, em conjunto com os produtores de dados, visando à construção compartilhada dos indicadores globais com dados informados pelas instituições nacionais. Nesse sentido, verifica-se, que para o alcance de cada objetivo são estabelecidas metas que, por sua vez, se desdobram em indicadores, construídos no intuito de quantificar o seu alcance e nortear as políticas públicas. Para contribuir nesse monitoramento, desenvolveu-se a Plataforma Digital ODS, estruturada por equipes da Diretoria de Informática do IBGE, que disponibiliza um sistema de informações para o acompanhamento da Agenda 2030 no Brasil. Esta primeira versão constitui um ponto de partida, no qual é apresentado o primeiro conjunto de indicadores globais construídos de forma colaborativa com instituições parceiras, com dados nacionais produzidos regularmente, metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos. (IBGE, 2019).

O conjunto de indicadores selecionados representa uma mostra de informações disponibilizadas pelo IBGE e por outras instituições produtoras. Como regra geral, são apresentados dados que expressam a evolução recente dos indicadores ODS para o Brasil e sua diferenciação no Território Nacional (Grandes Regiões, Unidades da Federação e outros recortes territoriais), para o último ano da informação disponível. A elaboração desses indicadores se encontra atualmente em diferentes estágios, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Síntese da Produção dos Indicadores Globais por Objetivo no Brasil

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	QUANTITATIVO DE INDICADORES POR ESTÁGIO				
	Produzido	Em Análise/Const ruição	Sem Dados	Sem Metodolog . Global	Não se Aplica ao Brasil
DS 1 Erradicação da Pobreza	5	4	2	3	0
DS 2 Fome Zero e Agricultura stentável	7	4	2	0	0
DS 3 Boa Saúde e Bem Estar	7	18	2	0	0
DS 4 Educação de Qualidade	4	2	3	1	1
DS 5 Igualdade de Gênero	4	2	7	0	1
DS 6 Água Potável e Saneamento	10	1	0	0	0
DS 7 Energia Limpa e Acessível	4	0	1	1	0
DS 8 Emprego Decente e escimento Econômico	7	6	2	2	0
DS 9 Indústria, Inovação e fraestrutura	6	5	1	0	0
DS 10 Redução das Desigualdades	1	10	0	0	0
DS 11 Cidades e Comunidades stentáveis	4	1	8	2	0
DS 12 Consumo e Produção sponsáveis	2	0	8	3	0
DS 13 Ação contra a Mudança obal do Clima	3	0	0	5	0
DS 14 Vida na Água	1	6	3	0	0
DS 15 Vida Terrestre	3	8	3	0	0
DS 16 Paz, Justiça e Instituições icazes	4	11	7	0	1
DS 17 Parcerias e Meios de plementação	6	10	2	3	4
TOTAL DE INDICADORES	78	88	51	20	7

Fonte: ONU, 2015.

Verifica-se que, atualmente, o Brasil conta com 78 (setenta e oito) indicadores já produzidos, que retratam o momento atual e permitem examinar a evolução obtida com a Agenda 2030 (ODS BRASIL, 2019). Para exemplificar, no Quadro 2 é apresentado o indicador 5.5.2 Proporção de mulheres em posições gerenciais, que está associado ao ODS 5 Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Quadro 2 - Exemplo de Indicador Relacionado à Meta do ODS 5

ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	
META	INDICADOR
5.5 - Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública	5.5.2 – Proporção de mulheres em posições gerenciais

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Nesse sentido, verifica-se que o indicador supra será substancial para acompanhar a evolução da inserção das mulheres no mercado de trabalho em posições gerenciais, como pode se observar na Figura 2.

Figura 1 - Indicador 5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais

Variável - Pessoas ocupadas em cargos gerenciais (%)						
Brasil						
Grupo de idade - Total						
Sexo	Ano					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Homens	63,2	62,0	63,6	62,5	60,9	60,8
Mulheres	36,8	38,0	36,4	37,5	39,1	39,2

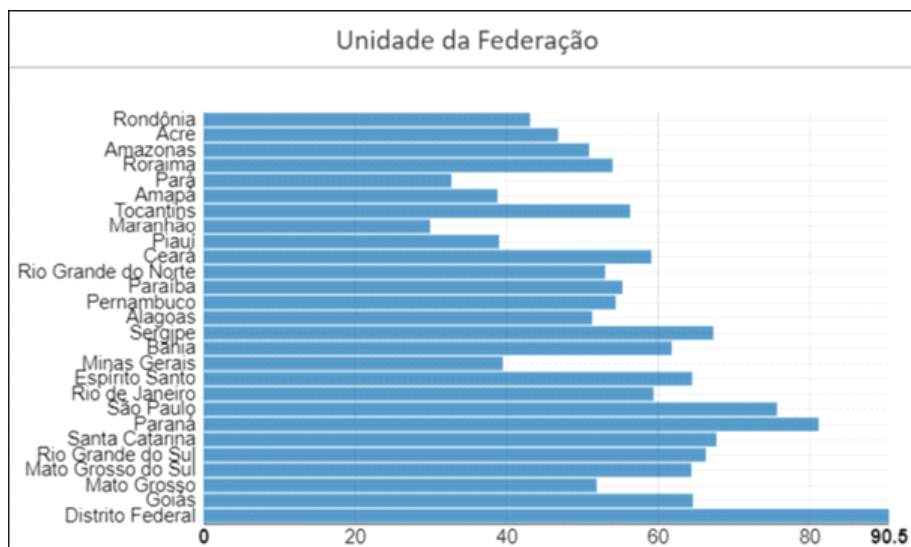
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2019.

Por sua vez, destaca-se que o indicador 5.5.2 proporção de mulheres em posições gerenciais retrata uma maior inserção das mulheres em cargos gerenciais no país, entre os anos de 2012 e 2017. Tal indicador foi construído por meio da coleta de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNADC), coordenada pelo IBGE. Impende destacar, ainda, que, para contribuir no acompanhamento da Agenda 2030, tais pesquisas e levantamentos são impactantes para a formulação e avaliação das políticas sociais no país, especialmente na elaboração de um sistema de indicadores de monitoramento. (JANNUZI, 2018).

Um bom diagnóstico para programas públicos deve contemplar o levantamento de indicadores sobre o público-alvo a atender, as condições sociais do contexto em que vivem e as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional. (JANNUZI, 2018). Depreende-se, pois, que para o alcance dos objetivos propostos pela Agenda 2030, outro fator fundamental a ser considerado são as desigualdades intrarregionais e inter-regionais existentes no Brasil, o que faz com que determinado problema seja sentido de forma diferente, conforme cada espaço territorial.

Nesse diapasão, no processo de elaboração dos indicadores, informações detalhadas por Regiões/Estados são necessárias, de forma a possibilitar que as políticas públicas sejam assertivas e direcionadas para cada localidade. Para exemplificar, a Figura 3 mostra o indicador 6.2.1 Proporção da população que utiliza serviços de saneamento gerenciados de forma segura e instalação para lavagem das mãos com água e sabão, que está associado ao ODS 6 - Água Potável e Saneamento, cuja meta é, até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos. (ODS BRASIL, 2019).

Figura 2 - Proporção da População que Utiliza Serviço de Esgotamento Sanitário Geridos de Forma Segura, incluindo lavar as mãos com água e sabão (%)



Fonte: Plataforma ODS Brasil, 2019.

Impende destacar, pois, que os indicadores permitem observar as diferenças regionais existentes no Brasil, que requerem políticas públicas em intensidades distintas para cada Região/Estado. A desigualdade entre regiões reforça a importância de se adotar esquemas integradores entre as esferas local e global visando ao desenvolvimento sustentável. (JACOBI, 1999).

Assim, observa-se que os indicadores de desenvolvimento sustentável são instrumentos essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado. Apresentam-se como um meio para se atingir o desenvolvimento sustentável e não um fim em si mesmo, assumindo maior valor quando analisados conjuntamente com vários indicadores. (IBGE, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi discutir a importância da produção dos indicadores de desenvolvimento sustentável que estão sendo utilizados para acompanhar o alcance das metas estabelecidas nos ODS e que são a base para a criação e readequação de políticas públicas a serem implementadas para a consecução destas metas. Entende-se que o artigo traz contribuições acerca do estudo do desenvolvimento sustentável. Primeiramente, por meio da sistematização de vários trabalhos sobre a temática, foi apresentado como o desenvolvimento sustentável se insere no debate teórico. Evidenciou-se a necessidade de conjugação dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, essenciais ao desenvolvimento sustentável. Logo, este tripé direciona a formulação de políticas voltadas à consecução do desenvolvimento sustentável das mais diversas comunidades internacionais. Portanto, essa perspectiva de ação conjunta e integral de todas as dimensões é fundamental para o desenvolvimento sustentável de qualquer país.

Nesse sentido, procurou-se abordar neste artigo uma discussão histórica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, demonstrando as iniciativas do Brasil, no intuito de organizar objetivos visando ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. Assim, o estabelecimento de objetivos e metas contribui para, após um diagnóstico dos problemas, nortear as ações estatais na formulação da agenda e implementação, acompanhamento e avaliação das políticas estatais.

Por sua vez, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável das nações vem se delineando em um esforço conjunto dos países, por meio de parcerias, com a finalidade de alcançar os objetivos e metas, contribuindo para um desenvolvimento inclusivo. Nesse sentido, evidenciou-se a necessidade de indicadores bem delineados, com metodologias consistentes e que permitam uma comparabilidade entre nações, regiões e unidades da federação. No Brasil, ressalta-se a função do IBGE, instituição responsável por coordenar o Sistema Nacional de Estatística, que foi imbuído da missão de conduzir o processo de elaboração dos indicadores do país, atuando em parceria com outras instituições públicas e a sociedade civil organizada.

Constatou-se que, para monitoramento da Agenda 2030, atualmente há 78 (setenta e oito) indicadores elaborados no Brasil, cada um deles atrelado a uma meta e a um objetivo. Há, ainda, outros indicadores que se encontram em estágios distintos: em análise/construção; sem dados; e sem metodologia global. Observa-se, pois, a importância de o país continuar aplicando recursos humanos, orçamentários e tecnológicos para o desenvolvimento dos indicadores, dada a relevância desses para todo o ciclo de gestão pública, o que pode ser determinante para a Agenda 2030.

Ademais, é imprescindível considerar as desigualdades intrarregionais e inter-regionais existentes no Brasil, o que requer que a análise dos indicadores seja realizada de forma integrada, observando-se como o modo atual de produção e consumo tem impactado nos diferentes territórios, avaliando-se a efetividade das políticas públicas e como elas têm interferido nas condições de vida da população atendida.

Nesse sentido, o estudo traz contribuições teóricas para a literatura relacionada à sustentabilidade e, especialmente, ao estudo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, assuntos relevantes e atuais e que precisam ser acompanhados, sugerindo-se o aprofundamento em outros estudos similares.

Quanto às limitações apresentadas ao estudo, destaca-se que vários indicadores ainda não possuem dados disponíveis para o Brasil ou estão sem definição global da metodologia de elaboração do indicador. Ademais, adotou-se uma breve análise dos estágios de elaboração dos indicadores brasileiros. Neste sentido, essa lacuna pode ser-

vir de base para a construção de novas pesquisas, com abordagem qualitativa e comparada de cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no intuito de avaliar o quanto já se avançou na Agenda 2030, bem como o caminho a ser trilhado para o alcance de um desenvolvimento satisfatório para cada país.

Pelo exposto, a efetividade da Agenda 2030 passa pela ação integrada das nações e instituições, com a elaboração de indicadores consistentes, que permitam o monitoramento das políticas públicas, visando ao desenvolvimento sustentável, culminando em crescimento econômico acompanhado de justiça social, equidade e proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Conheça a Agenda 2030**. 2019. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ALMEIDA, S. R.; CURI, W. F.; VIEIRA, Z. M. C. L.; MEDEIROS, L. E. L. Indicadores de Sustentabilidade e a Gestão Pública. Novos Caminhos em Busca da Eficiência e do Atendimento das Necessidades Sociais: Estudo de Caso dos Municípios Paraibanos. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 8, n. 3. 2018. p. 58-67.

AMARAL, L. A.; STEFANO, S. R.; CHIUSOLI, C. L. Sustentabilidade Organizacional na Perspectiva do 'Triple Bottom Line': O Caso Itaipu Binacional. **Revista Eletrônica Científica do CRA-PR**, v. 5, n. 1. 2018. p. 52-68. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/50925/sustentabilidade-organizacional-na-perspectiva->. Acesso em: 25 nov. 2019.

BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos; SILVEIRA, Áurea Viviane Fagundes. Uso de indicadores de sustentabilidade para avaliação da gestão de resíduos sólidos urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Eng. Sanit. Ambient.** [on line] Rio de Janeiro, v. 24, n. 2. Mar./Apr. 2019. p. 411-423. Disponível em <<http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522019000200411&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto 8.892/2016**, de 27 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em: 04 dez. 2019.

COELHO, C.; MACEDO, J. D. F.; COELHO, A. L. A. L.; SILVA, A. W. P.; SANTOS, H. C. C. D. Desenvolvimento Sustentável no Acre: a execução orçamentária sob o enfoque da Gestão Ambiental. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1. 2018. p. 93-116. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/52250/desenvolvimento-sustentavel-no-acre--a-execucao-orcamentaria-sob-o-enfoque-da-gestao-ambiental->. Acesso em: 16 nov. 2019.

COSTA, M. A.; CONSULTORIA, N. Como Avaliar o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Desafios e Possibilidades para a Agenda Global de Avaliação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 100-123, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50371/como-avaliar-o-alcance-dos-objetivos-de-desenvolvimento>. Acesso em: 02 dez. 2019.

GALLO, Edmundo; SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4383-4396, Nov. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413>. Acesso em: 05 dez. 2019.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ODS no IBGE**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/xcc/global?page=ODSnolBGE>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável:** Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (Estudos & pesquisas. Informação geográfica, n. 10). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid Acesso em: 18 nov. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 35, n. 1. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 05 dez. 2019.

LARA, Luiz Gustavo Alves de; OLIVEIRA, Samir Adamoglu de. A ideologia do crescimento econômico e o discurso empresarial do desenvolvimento sustentável. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 326-348, Junho 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512017000200326&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 dez. 2019.

LEITE, Maria Laís dos Santos. Desenvolvimento (Humano) Sustentável e Metodologias Integrativas: buscando novas rotas. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. V. 5, n. 3, p. 107-122, 2016. Disponível em: <http://www.rigs.ufba.br>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MAIA, Andrei Giovani; PIRES, Paulo dos Santos. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de complexidade das decisões organizacionais. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 177-206, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 nov. 2019.

MARCHI, C.M. Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos

urbanos. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 91-105, 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692015000100091&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 14 nov. 2019.

MARCONATTO, Diego Antonio Bittencourt et al. Saindo da trincheira do desenvolvimento sustentável: uma nova perspectiva para a análise e a decisão em sustentabilidade. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14 n. 1, jan.-fev. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Rev. bras. educ. med.**, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 1, p. 83-91, 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022009000500009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 dez. 2019.

MUNCK, L.; BANSI, A.C; GALLELI-DIAS, B; CELLA-DE-OLIVEIRA, F.A. Em busca da sustentabilidade organizacional: a proposição de um framework. **Revista Alcance**, v. 20, n 4. (Out-Dez), p. 460-477, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/31280/em-busca-da-sustentabilidade-organizacional--a-proposicao-de-um-framework>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ODM Brasil. **Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2019. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 02 dez. 2019.

ODS Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2019. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2020.

OKADO, G.H.C.; QUINELLI, L. Megatendências mundiais 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): uma reflexão sobre a "nova agenda" das Nações Unidas. **Revista Baru**, Goiânia v. 02, n. 2. p. 111-129, 2016. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5266>. Acesso em: 02 dez. 2019.

ONU - Organização das Nações Unidas -. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

RUEDIGER, M. A; JANNUZZI, P.M. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável**: dos mínimos sociais dos objetivos do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SILVA, G. S.; ALMEIDA, L. A. Indicadores de Sustentabilidade para Instituições de Ensino Superior: uma proposta baseada na revisão de literatura. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 8, n. 1, p. 123-144, 2019. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55239/indicadores-de-sustentabilidade-para-instituicoes-de-ensino-superior--uma-proposta-baseada-na-revisao-de-literatura>. Acesso em: 02 dez. 2019.

SILVA, João Felipe Barbosa Araripe et al. Construção de um índice de desenvolvimento sustentável e análise espacial das desigualdades nos municípios cearenses. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 149-168, Jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122018000100149&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019.

SILVA, C. H. R. T. O papel da transferência de tecnologia na promoção do desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, C. C.; SAMPAIO, R. S. R.. (Org.). **A Economia Verde no Contexto do Desenvolvimento Sustentável**: a governança dos atores públicos e privados. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2011, v. 1. p. 83-107.

TORRESI, Susana I. Córdoba de; PARDINI, Vera L.; FERREIRA, Vitor F. O que é sustentabilidade?. **Quím. Nova**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 1, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422010000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2019.

TRAJMAN, Anete; SARACENI, Valeria; DUROVNI, Betina. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a tuberculose no Brasil: desafios e potencialidades. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, e00030318, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000600301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 dez. 2019.

VAN BELLEN, Hans Michael. Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 01-14, mar. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 nov. 2019.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

OS PROCESSOS DE TRABALHO DAS OUVIDORIAS DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

*Leila Leal Leite¹
Denis Barros de Carvalho²*

RESUMO

A Ouvidoria é um instrumento de participação social na gestão democrática por proporcionar ao cidadão a oportunidade de ser participante dos processos de gestão. Sobre esse tema desenvolveu-se o estudo que apresenta a seguinte questão: Como as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUF), sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), estão instituídas e desenvolve os processos de trabalho? Propôs-se como objetivo geral descrever os processos de trabalho das Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSERH. A pesquisa, realizada em 2017, é de natureza aplicada, com abordagem quanti-qualitativa, descritiva e documental. Investigou 28 (vinte e oito) sujeitos que correspondeu a 72% do universo. Os dados quantitativos foram submetidos a procedimento estatístico descritivo e, os qualitativos, organizados por categorias abrangentes, conforme apresentação dos contextos. Os resultados mostraram que as Ouvidorias dos HUF se assemelham à maioria das Ouvidorias

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Ouvidora do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí. E-mail: leilaleal@ufpi.edu.br

²Doutor em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: denispsi@bol.com.br

brasileiras, um modelo de Ouvidoria pública interna, no entanto, diferenciam-se quanto à estrutura física, recursos humanos, instrumentos normativos, sistemas tecnológicos e periodicidade na emissão de relatórios estatísticos e de gestão.

Palavras-chave: Participação e controle social. Ouvidoria. Hospitais Universitários Federais.

ABSTRACT

The Ombudsman's Office is an instrument of social participation in democratic management for providing the citizen the opportunity to be a participant in the management processes. This study has been developed on this subject, which presents the following question: How are the Federal University Hospitals' (FUH) Ombudsmen's Office, under the management of Brazilian Company of Hospital Services (EBSERH), instituted and how they develop their work processes? It was proposed as a general goal to describe the work processes of the Ombudsmen of the FUH under the management of the EBSERH. This research, carried out in 2017, is an applied one, and it's characterized by a quantitative-qualitative, descriptive and documentary approach. It investigate 28 (twenty-eight) subjects that corresponded to 72% of the research sample. Quantitative data were submitted to descriptive statistical procedure, and qualitative, organized by broad categories according to the contexts. The results have shown that the Ombudsmen of FUH are mostly alike among Brazilian Ombudsmen, an Ombudsman internal public pattern, however they differ regarding the physical structure, human resources, regulatory tools, technological systems and frequency of statistical reporting and management.

Keywords: Participation and social control. Ombudsman. Federal University Hospitals.

INTRODUÇÃO

A nova conduta de sociabilidade política surgida no Brasil, a partir dos anos de 1980, se deveu a uma conquista de todos os setores sociais que lutaram duramente contra o regime militar instaurado pelo golpe de 1964. (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011). Com o estabelecimento dessa nova socie-

dade, foram criados diversos instrumentos de participação popular que passaram a ser incluídos na ordem jurídica nacional, dentre eles, o instituto Ouvidoria pública, eixo desta pesquisa, que tem como objeto de estudo as Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais (HUF) sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). (BARROS, 2014).

Essa nova conduta proporcionou a propagação da cultura democrática, com implicação na promoção dos direitos individuais e sociais, constitucionalmente garantidos na Constituição Federal de 1988, reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, marco basilar no aumento da conscientização da sociedade quanto ao exercício de seus direitos junto à gestão pública. Desse modo, o Estado de Direito Democrático passou a ser efetivado na proporção em que o cidadão buscou usufruir dos seus direitos pela participação popular, com o exercício pleno da democracia e da cidadania. (BRASIL, 1988).

Segundo Oliveira (2010), o cidadão é mais consciente dos seus direitos no tocante ao seu papel como participante social na busca de um espaço aberto para suas conquistas. Nesse sentido, a sociedade exige cada vez mais o cumprimento das políticas de Estado e a prestação de serviços públicos de qualidade. Quanto a isso, destaca-se o sistema brasileiro de saúde pública, bastante discutido e questionado quanto à ineficiência na gestão, em face dos graves problemas que enfrentam os cidadãos que dele dependem.

Nesse contexto, ao longo de décadas, os HUF enfrentaram diversos problemas relacionados à oferta de serviços de qualidade, entre eles, a ineficiência dos gestores, a ausência de metas e de indicadores definidos, a precariedade das condições trabalhistas e, principalmente, a crise financeira que limitou os hospitais em relação aos avanços tecnológicos necessários às novas descobertas terapêuticas. (BARROS, 2014).

Diante desse cenário problemático e da crescente reivindicação social por qualidade (BARROS, 2014), o Governo Federal, com vistas à solução, criou a EBSERH para gerenciar os HUF, com a justificativa do aprimoramento da gestão hospitalar, atendendo às recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU). (BRASIL, 2008).

A EBSERH é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com personalidade jurídica de direito pri-

vado, tendo como objetivo gerenciar as instituições de saúde inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS). Por meio de contrato de gestão, essa empresa gerencia 40 (quarenta) instituições de saúde vinculadas a 32 (trinta e duas) Universidades Federais. Esse contrato estabelece uma pactuação de compromissos entre os signatários de acordo com a necessidade da instituição contratante no intuito de obter resultados de gestão que atendam à expectativa da população local. (EBSERH, 2017a).

A EBSERH adota a padronização de processos organizacionais para obtenção de uma gestão de qualidade e busca desenvolver estratégias gerenciais que prezam pela efetividade da gestão pública, como a promoção de mudanças na cultura gerencial com vistas ao exercício da cidadania. Com essa expectativa, as Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSERH criaram uma relação de diálogo com a sociedade, proporcionando a integração do cidadão no monitoramento e na avaliação dos serviços públicos, de modo a se garantir o direito de todo cidadão se expressar quanto à satisfação com os serviços das instituições públicas. (BRASIL, 2014).

Diante do levantamento das bibliografias selecionadas para esse estudo é possível perceber a escassez de estudos científicos e de produção técnica que contribuam para o controle administrativo da empresa que gerencia os HUF e mediante a compreensão de que o instituto Ouvidoria pode contribuir com a gestão pública, o interesse pela realização deste estudo surgiu durante a vivência acadêmica e experiência profissional no cotidiano como ouvidora do HU-UFPI. Nesse contexto, emergiu o seguinte questionamento: Como as Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSERH estão instituídas e desenvolve os processos de trabalho?

Com o intuito de responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral descrever os processos de trabalho das Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSERH. Como desdobramentos do objetivo geral, estabeleceram-se os objetivos específicos: caracterizar as Ouvidorias instituídas nos HUF no que diz respeito a sua implantação, estrutura física e recursos humanos; caracterizar os ouvidores dos HUF geridos pela EBSERH, quanto a idade, sexo, escolaridade, formação complementar, tempo de serviço, regime e vínculo de trabalho e descrever os processos de trabalho das Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSERH.

Assim, o artigo está estruturado em 7 (sete) partes: a primeira, esta introdução; a segunda, apresenta uma contextualização dos Hospitais Universitários Federais; a terceira, apresenta a metodologia do estudo; a quarta, faz a caracterização das Ouvidorias instituídas nos HUF; a quinta, descreve os ouvidores dos HUF geridos pela EBSERH; a sexta, apresenta os processos de trabalho das Ouvidorias dos HUF e, na última, as considerações finais.

CONTEXTUALIZANDO OS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS

Os HUF agregam duas importantes políticas sociais: a educação e a saúde. Dessa forma, neles são desenvolvidas atividades que contemplam o ensino, pesquisa e extensão, treinamento em serviço, inovação tecnológica e geração de novos conhecimentos. Para alcançarem suas finalidades, os HUF desempenham atividades de assistência à vida humana, pois têm a prerrogativa de manter o ensino e a assistência de forma articulada e indissociável.

Atualmente, no Brasil, existem 35 (trinta e cinco) Universidades Federais, nas quais se encontram 50 (cinquenta) instituições de saúde com as seguintes denominações: hospital universitário, hospital-escola, hospital de ensino, hospital de doença tropical, hospital de clínicas e hospital-maternidade. Todos têm atribuições precípua de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo serviços de atenção à saúde de média e alta complexidade, sendo 100% contratualizados com o SUS.

A gestão dessas instituições de saúde está subordinada às Universidades Federais vinculadas ao MEC, enquanto órgão encarregado de promover a educação, ou seja, a formação de recursos humanos, cabendo, ao Ministério da Saúde (MS), a responsabilidade de garantir a assistência e a promoção da saúde. Vale ressaltar que, até a década de 1960, os HUF eram custeados somente pelo MEC e não havia pagamento pela prestação de serviços assistenciais. (BARROS, 2014).

Nos anos de 1980, o país vivenciou uma crise econômica que resultou na ampliação do déficit financeiro dos HUF. Desse modo, os valores repassados pelo MEC já não eram suficientes. (BARROS, 2014). Assim, os HUF foram marcados por um longo período de dificuldades financeiras provenientes da escassez de investimento por parte do

Governo Federal, afetando a assistência e, conseqüentemente, a formação dos discentes.

A partir dos anos 1990, os HUF passaram a ser vinculados a 2 (dois) ministérios, sendo os custeios compartilhados entre o MEC e o MS. Mesmo com essa organização, vivenciaram problemas políticos-organizacionais, assistenciais, de formação profissional e de cunho financeiro, com *déficit* de recursos. Para Barros (2014, p. 33), "[...] tal duplicidade é problemática porque não há uma clareza quanto à responsabilização desses entes em relação aos hospitais, ficando a organização, por vezes, sem saber a quem recorrer para solucionar seus problemas".

Diante desse contexto, até 2008, com a realização do 1º Fórum sobre os Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), promovido pelo TCU, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) instituiu uma Comissão Interinstitucional que objetivou discutir o modelo de financiamento dos HUF. (BRASIL, 2008). A Comissão identificou várias falhas, tais como a falta de planejamento dos governos, instalações físicas deficitárias, insuficiência de recursos humanos devido ao elevado número de aposentadorias, falta de política de reposição do quadro de profissionais, desfalco pela falta de concursos, desigualdades salariais forçando a busca de outros vínculos e terceirização de mão de obra, proibida, na época, pelo TCU. Diante dessa situação, alguns hospitais fecharam serviços, desativaram leitos e reduziram a capacidade de oferta de serviços assistenciais à comunidade. (BRASIL, 2008).

Mediante a situação descrita, o Governo Federal criou, através do Decreto nº 7.082/10, o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), para a realização da reforma universitária e reestruturação dos HUF, dotando-os de condições materiais e institucionais para desempenharem plenamente suas funções na dimensão de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde. O REHUF determinou, ainda, o papel e as funções concernentes ao MEC, ao MS e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), apresentando as seguintes diretrizes: melhorias no processo de gestão, adequação da estrutura física, recuperação do parque tecnológico, reestruturação de recursos humanos, aprimoramento e avaliação permanente dos serviços e incorporação de novas

tecnologias no tocante ao ensino, pesquisa e assistência à saúde. (BRASIL, 2010).

Para atender aos objetivos do programa REHUF de modo a suprir as deficiências e mudar a realidade vivenciada nos HUF, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.550/11 e autorizou o Poder Executivo criar a empresa pública vinculada ao MEC, nominada EBSEH, a qual tem caráter jurídico de direito privado, regime de trabalho celetista, patrimônio próprio, prazo de duração indeterminado. A empresa está sediada em Brasília, com competência de administrar as unidades hospitalares no âmbito do SUS, prestando serviços de assistência ambulatorial, médico-hospitalar e de embasamento diagnóstico e terapêutico à população. (BRASIL, 2011). A EBSEH tem a missão de aprimorar a gestão dos HUF, prestar serviços de saúde com excelência e oferecer à comunidade acadêmica uma ambiência adequada para a formação de recursos humanos.

Neste contexto, em concordância com a EBSEH, os HUF atuam na assistência à saúde, no campo do ensino, na formação dos profissionais de saúde e áreas afins, na inovação tecnológica e no desenvolvimento de novas abordagens na área acadêmica. Os HUF ofertam serviços de atenção à saúde gratuitamente por meio do acesso regulado e integrado à rede de urgência e emergência no âmbito do SUS.

A adesão voluntária à EBSEH é manifestada pelo interesse do reitor da IFES em celebrar a parceria de gestão. Após esse momento, o hospital passa a vivenciar um processo de análise e diagnóstico o qual subsidia a elaboração do contrato que estabelece obrigações, metas de desempenho, indicadores, prazos de execução, sistemática de acompanhamento e avaliação, consoante o § 4º do art. 2º do Regimento Interno: "A execução das atividades da EBSEH, por intermédio de suas filiais e unidades descentralizadas, dar-se-á por meio da celebração de contrato específico para esse fim [...]". (EBSEH, 2016a).

Após a identificação das necessidades da instituição contratante e a realização do contrato com a EBSEH, é elaborado, com vigência anual, o Plano de Reestruturação, estabelecendo as metas em curto prazo para adaptação dos processos internos e da estrutura organizacional. Durante esse período, é implantado o Plano Diretor Estratégico (PDE), com duração de 2 (dois) anos, o qual pactua as metas de médio e longo prazo, conforme o processo de diagnóstico

situacional, com a detecção de necessidades materiais e de dimensionamento de pessoal. A empresa realiza o monitoramento e avaliação da execução dos planos nos HUF e articula com o MPOG a autorização das solicitações dos cargos e suas respectivas quantidades, a serem investidos por meio de concurso público. (EBSERH, 2016a).

Atualmente, a EBSERH é responsável pela gestão de 40 (quarenta) HUF, geograficamente localizados em todas as regiões do país, sendo que 4 (quatro) estão na Região Norte, 17 (dezesete) no Nordeste, 5 (cinco) no Centro-Oeste, 8 (oito) no Sudeste e 6 (seis) na Região Sul.

Os HUF são gerenciados por um colegiado executivo, conhecido como equipe de governança, a qual, conforme o art. 60 do Regulamento Interno da EBSERH deve ser composto por "a) Superintendente do hospital; b) um Gerente de Atenção à Saúde; c) um Gerente Administrativo; e d) um Gerente de Ensino e Pesquisa, quando se tratar de hospitais universitários ou de ensino". (EBSERH, 2016a).

A estrutura de governança dos HUF conta com segmento de apoio à gestão, formado por Secretaria, Assessoria Jurídica, Assessoria de Planejamento, Ouvidoria, Comissões Assessoras, Setor de Gestão e Informática. Conta, também, com o segmento de controle e fiscalização formado pela Auditoria e Conselho Consultivo.

A EBSERH prevê a implantação de Ouvidorias a partir da sua estrutura organizacional. Na empresa sede, é institucionalizada a Ouvidoria Geral e, nos HUF, a Ouvidoria hospitalar, ambas inseridas no segmento de apoio à gestão e representadas legalmente por um ouvidor titular que "[...] são aqueles relacionados às atividades e responsabilidades pela gestão técnico-administrativa e de assessoramento [...]". (EBSERH, 2016b, p. 3).

A Ouvidoria Geral da EBSERH, vinculada ao presidente, é considerada uma instância de controle e participação social. Na descrição sumária das atribuições do cargo, o Ouvidor Geral tem a atribuição de coordenar os serviços de atendimento aos cidadãos, direta ou indiretamente, relacionados à EBSERH, encaminhando as reclamações, elogios, sugestões ou denúncias, visando ao aperfeiçoamento e à contínua melhoria dos processos administrativos. (EBSERH, 2013).

O Regulamento da Ouvidoria Geral da EBSERH prevê autonomia plena, independência no exercício das atribuições do ouvidor e a garantia da sua participação nas reuniões da Diretoria Executiva, como

ouvinte, a fim de esclarecer as questões suscitadas e de propor melhorias das rotinas administrativas e institucionais, com o dever de resguardar o sigilo das fontes de informações. (EBSERH, 2012a).

Por seu turno, as Ouvidorias das unidades hospitalares apresentam-se como órgãos descentralizados de relevância na comunicação com dirigentes, docentes, discentes, pesquisadores, prestadores de serviços, fornecedores, servidores, empregados e cidadãos em geral, instâncias que contribuem para o aperfeiçoamento do modelo de gestão, das ações institucionais e para melhoria dos processos internos. (EBSERH, 2012a).

As Ouvidorias dos HUF integrantes da RNOHUF, que conta, com 40 (quarenta) Ouvidorias hospitalares e a participação de 38 (trinta e oito) ouvidores. Vale ressaltar, ainda, que, devido à constituição de 2 (dois) Complexos Hospitalares, existem 2 (dois) Ouvidores que representam 2 (duas) Ouvidorias hospitalares, cada.

A inserção de uma nova Ouvidoria na rede se faz com a participação do Ouvidor hospitalar na oficina de alinhamento de ações, realizada durante o evento anual intitulado Encontro Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais, promovido pela Ouvidoria Geral.

Conclui-se, portanto, que as organizações públicas de saúde têm buscado, cada vez mais, otimizar os serviços ofertados, prezando pela qualidade no atendimento, a fim de atender às expectativas de seus clientes, focando no processo de melhoria contínua. Nessa relação, surge e se consolida um espaço democrático de garantia dos direitos dos cidadãos.

METODOLOGIA

O caminho metodológico para a obtenção dos resultados envolveu um estudo de natureza aplicada com abordagem investigativa que integra a combinação quanti-qualitativa, por favorecer uma melhor compreensão acerca do objeto estudado. Segundo Minayo (2014), por esses tipos de abordagens serem diferentes, a aplicação conjunta fornece resultados com riqueza de detalhes, necessária para contemplar a proposta do estudo.

Do ponto de vista dos objetivos, foi realizada pesquisa descritiva, o que possibilitou caracterizar as Ouvidorias e os ouvidores dos

HUF e os processos de trabalho. Foi, também, utilizada a pesquisa documental com o intuito de coletar dados complementares por meio da análise do Regimento Interno e Regulamento Pessoal da EBSEH, dos Contratos de Gestão das Universidades Federais com a empresa, dos regulamentos, relatórios de gestão e planos de trabalho anual das Ouvidorias dos HUF e das atas de reuniões que validam as atividades da Rede Nacional de Ouvidoria dos Hospitais Universitários Federais (RNOHUF).

O universo da pesquisa envolveu 39 (trinta e nove) Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSEH, tornando-se necessário definir os sujeitos incluídos e excluídos do estudo. Os sujeitos incluídos foram Ouvidores dos HUF nomeados pela EBSEH que aceitaram participar do estudo por livre e espontânea vontade, assinando um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Os excluídos foram a Ouvidora do HU-UFPI, a fim de evitar qualquer parcialidade nesta pesquisa, devido ocupar o cargo e, ao mesmo tempo, ser a pesquisadora do estudo; 9 (nove) representantes de Ouvidoria³, por não conseguirem responder a algumas perguntas do questionário, e o Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago, da Universidade Federal de Santa Catarina, que por estabelecer contrato com a EBSEH no período da coleta de dados⁴, não havia implantado, ainda, a Ouvidoria na sua estrutura organizacional, conseqüentemente, não possuía a figura do Ouvidor.

Os participantes da pesquisa foram 28 (vinte e oito) Ouvidores dos HUF, correspondentes a 72% do universo. Para contemplar os princípios éticos que norteiam a pesquisa científica, os Ouvidores foram informados sobre os objetivos do estudo, sendo feita a solicitação para participarem, com a garantia de poderem se afastar a qualquer momento do estudo. Com esse direito validado no TCLE, não houve solicitação expressa. As informações adquiridas que possibilitaram a identificação dos sujeitos foram consideradas confidenciais e sigilosas.

Em relação aos procedimentos técnicos, fez-se a aplicação de questionário com questões abertas e fechadas, estruturado em três

³Representante de Ouvidoria: nomenclatura criada pela pesquisadora para definir sujeitos que estão no exercício do cargo de ouvidor, mas não possuem ato de nomeação e não respondem legalmente pela Ouvidoria.

⁴A coleta de dados aconteceu entre os meses de março e agosto de 2017.

seções: caracterização do Ouvidor; caracterização da Ouvidoria e processos de trabalho na Ouvidoria. O pré-teste foi realizado com colaboradores que desempenham suas funções nas Ouvidorias dos HUF com o propósito de avaliar o quantitativo de questões, a clareza e a compatibilidade com os objetivos do estudo. Para Gil (2008), deve-se realizar a validação dos instrumentos de coleta de dados com objetivo de identificar as possíveis falhas que possam comprometer os resultados da pesquisa. Executada essa atividade, alguns itens foram alterados e reorganizados, com o aprimoramento do questionário.

A aplicação do instrumento foi realizada presencialmente em 2 (duas) etapas, no ano de 2017. A primeira, na cidade de Brasília, durante a realização do III Encontro Nacional de Ouvidores dos Hospitais Universitários Federais, no mês de março; a segunda, no mês de agosto, na cidade de São Paulo, no decorrer do XVII Encontro Anual - Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU).

Os dados quantitativos foram submetidos a procedimento estatístico descritivo através do *software microsoft® excel*⁵, versão 2013, e apresentados em tabelas e gráficos. Os dados qualitativos foram separados em grupos de mesmo teor de informações e organizados por categorias abrangentes, conforme apresentação dos contextos, o que facilitou o estudo detalhado do objeto de investigação. Para Gomes (2014), a palavra categoria está correlata com elementos ou aspectos com atributos comuns ou que se relacionam entre si, isto é, trata-se da transposição de dados brutos a dados organizados, agrupados pelo que há de semelhante entre eles. Assim, o tratamento e análise dos dados fundamentados nas postulações teóricas proporcionaram resultados válidos que dão relevância à pesquisa.

CARACTERIZAÇÃO DAS OUVIDORIAS INSTITUÍDAS NOS HUF

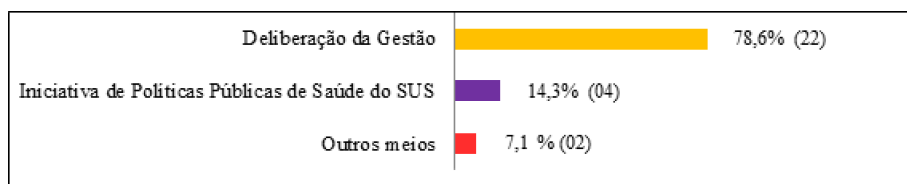
O estudo possibilitou a descrição e análise das Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSEH. Os dados provenientes da pesquisa documental e da aplicação do questionário foram agrupados, submeti-

⁵Microsoft® excel® é um editor de planilhas eletrônicas com recursos que incluem ferramentas de cálculos e de construção de tabelas e gráficos.

dos a análises estatísticas e apresentados em tabelas, gráficos e quadros.

O Gráfico 1 apresenta os motivos pelos quais as Ouvidorias foram implantadas no HUF. Nesse sentido, 78,6% dos Ouvidores responderam que a decisão de implantar 22 (vinte e duas) Ouvidorias foi por deliberação da gestão, sendo que, destas, 8 (oito) Ouvidorias foram criadas após a realização contratual dos hospitais com a EBSEERH; 14,3% informaram que a implantação se deu por iniciativa de políticas de saúde do SUS, e 7,1% alegaram outros motivos, como obediência aos instrumentos normativos devido à exigência da contratualização da instituição com o SUS e a iniciativa em conjunto da gestão da instituição e do conselho local de saúde.

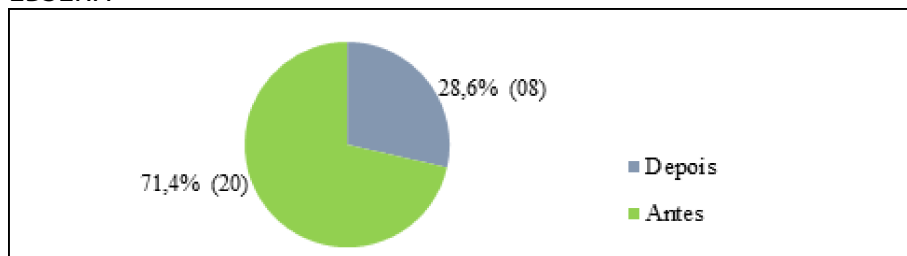
Gráfico 1 - Motivos da Implantação das Ouvidorias nos HUF



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

O Gráfico 2 demonstra que 71,4% dos HUF implantaram Ouvidorias antes da realização dos seus contratos com a EBSEERH, correspondendo a 20 (vinte) instituições hospitalares. Para atender às diretrizes da referida empresa, 28,6%, instituíram novas Ouvidorias, ou seja, foram implantadas 8 (oito) Ouvidorias hospitalares após o início da gestão da EBSEERH.

Gráfico 2 - Implantação das Ouvidorias por Contratações com a EBSEERH



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Das Ouvidorias implantadas antes do contrato das instituições com a EBSERH, 60% faziam parte do organograma, com 40% fora da estrutura organizacional. Em relação à subordinação hierárquica dessas Ouvidorias, uma era vinculada ao chefe de gabinete e, outra, ao Serviço Social, enquanto as demais Ouvidorias eram vinculadas ao Diretor Geral, gestor máximo da instituição, que representa, atualmente, a figura do Superintendente, segundo a nova nomenclatura no desenho organizacional.

Em relação à estrutura física, os dados mostraram que 46,4% das Ouvidorias dos HUF dispõem apenas de uma sala para o desempenho das atividades laborais, ao passo que 14,3% funcionam em três salas, sendo que uma Ouvidoria não possui sala exclusiva para a realização de suas atividades, compartilhando a ambiência com outros setores. Quanto a isso, a instituição informa estar realizando arranjos estruturais devido à reforma predial, conforme a Tabela 1.

Pouco mais de 53% das Ouvidorias dos HUF não possuem sala para atendimento individual, enquanto 46,4% são contempladas com esse espaço físico. (TABELA 1). Destas, 4 (quatro) Ouvidores declararam que suas Ouvidorias dispõem de dois ambientes, sendo um destinado ao atendimento individual, mas há necessidade de reformas para a sua ampliação e a proteção acústica da sala de atendimento individual.

Para o bom desempenho, é necessário um espaço físico que proporcione à equipe de Ouvidoria desenvolver suas atividades à luz das premissas essenciais desse serviço - confidencialidade, imparcialidade e independência.

Tabela 1 - Aspectos da Estrutura Física das Ouvidorias dos HUF

Variáveis	Nº	%
Quantitativo de salas para o serviço de Ouvidoria		
Uma sala	13	46,4%
Duas salas	10	35,7%
Três salas	04	14,3%
Sala compartilhada com outro serviço	01	3,6%
Total	28	100,0%
Sala para atendimento individual		
Sim	13	46,4%
Não	15	53,6%
Total	28	100,0%
A localização da sala da Ouvidoria é de fácil acesso		
Sim	26	92,9%
Não	02	7,1%
Total	28	100,0%
Existem sinalizações indicando a localização da Ouvidoria		
Sim	18	64,3%
Não	10	35,7%
Total	28	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

No que diz respeito aos recursos humanos, a Tabela 2 mostra que 42,9% das Ouvidorias dos HUF compõem suas equipes com 2 (dois) ou 3 (três) trabalhadores, havendo 2 (duas) Ouvidorias (7,1%) compostas apenas pelo próprio Ouvidor. Devido ao volume de atividades a serem desempenhadas, isso demonstra um quadro de pessoal insuficiente. Esse mesmo quantitativo (7,1%) possui equipes com 4 (quatro) ou mais trabalhadores, um número considerado suficiente para o desempenho das atividades da Ouvidoria.

Tabela 2 - Quantitativo de Trabalhadores Lotados em cada Ouvidoria

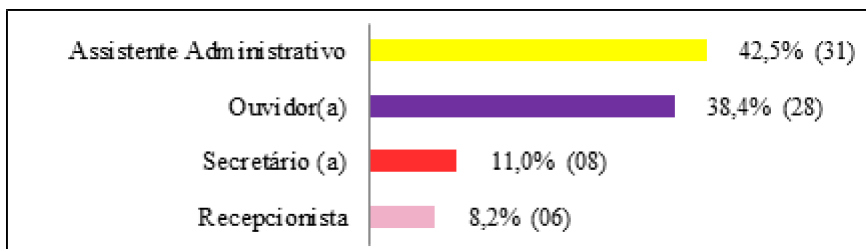
Quantitativo de Trabalhadores / Ouvidoria	Nº	%
1 trabalhador*	02	7,1%
2 trabalhadores	12	42,9%
3 trabalhadores	12	42,9%
=4 trabalhadores	02	7,1%
Total	28	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Nota: *1 trabalhador corresponde ao próprio Ouvidor.

As Ouvidorias dos HUF contam com 73 trabalhadores, consoante o Gráfico 3, dos quais, 38,4% ocupam o cargo de Ouvidor; 42,5% desempenham funções de Assistente Administrativo; 11%, de Secretariado e 8,2%, de Recepcionistas. Apenas 2 (duas) Ouvidorias contam com Bolsistas, um desempenhando a função de Secretário, e o outro, a de Recepcionista.

Gráfico 3 - Quantitativo de Trabalhadores por Cargo



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Os resultados mostram que 5 (cinco) Ouvidorias têm no seu quadro de trabalhadores funcionários contratados no Regime Jurídico Único (RJU) que estão desempenhando funções diferentes do cargo efetivado na instituição, havendo, no exercício da função de Assistente Administrativo: 1 (uma) Enfermeira, 4 (quatro) Técnicos de Enfermagem, 1 (um) Auxiliar Operacional de Serviços Diversos e 1 (um) Porteiro. Há, também, 1 (um) Auxiliar de Enfermagem na função de Recepcionista.

Os Ouvidores declararam que as Ouvidorias deveriam ser constituídas por uma equipe mínima de três pessoas: um Ouvidor, um Assistente Administrativo e um Secretário, sendo que o quantitativo ideal para compor a equipe de Ouvidoria é de 4 (quatro) trabalhadores, ou seja, a equipe mínima com acréscimo de 1 (um) Assistente Administrativo para as atividades do SIC, ou 5 (cinco) trabalhadores, com a inclusão de um Ouvidor Adjunto.

CARACTERIZAÇÃO DOS OUVIDORES DOS HUF GERIDOS PELA EBSERH

Dados referentes aos aspectos sociodemográficos dos Ouvidores dos HUF apontam que suas idades variam de 20 (vinte) a mais de 60 (sessenta) anos, com predominância da faixa etária de 50 (cinquenta) a 60 (sessenta) anos, equivalente a 39,3%. Quanto ao sexo, há uma expressiva maioria de profissionais do sexo feminino, correspondendo a 71,4%, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 - Aspectos Sociodemográficos dos Ouvidores dos HUF

Variáveis	Nº	%
Idade (anos)		
20 - 30	02	7,1%
30 - 40	07	25,0%
40 - 50	06	21,4%
50 - 60	11	39,3%
> 60	02	7,1%
Total	28	100,0%
Sexo		
Masculino	08	28,6%
Feminino	20	71,4%
Total	28	100,0%
Escolaridade		
Superior Completo	03	10,7%
Especialização em curso	02	7,1%
Especialização	15	53,6%
Mestrado em curso	01	3,6%
Mestrado	06	21,4%
Doutorado em curso	01	3,6%
Doutorado	-	-
Total	28	100,0%

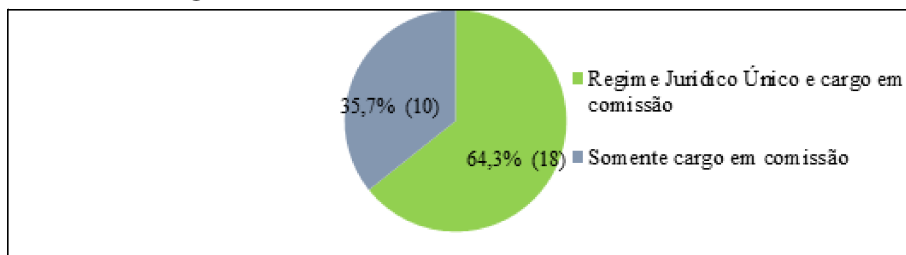
Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

A formação em nível *stricto sensu* é de 21,4% do total dos Ouvidores, com 28,6% correspondentes a mestrado profissional na área de Políticas Públicas. Apenas 1 (um) Ouvidor possui 2 (dois) títulos de mestrado em áreas distintas. O nível mais elevado de escolaridade é contemplado por 1 (um) Ouvidor que, atualmente, está inserido no Programa de Doutorado em Psicologia, tendo iniciado a formação após a investidura no cargo.

O Gráfico 4 apresenta informações sobre o atual Regime de Trabalho dos Ouvidores, observando-se que 64,3% possuem vinculação trabalhista com o RJU e cargo em comissão. Esse número expressivo é

composto de servidores públicos cedidos dos HUF e/ou das universidades para desempenharem as atividades junto à EBSEH. Eles escolheram permanecer com a renumeração do cargo de origem, com acréscimo de 60% do salário correspondente ao cargo de ouvidor. Quanto aos demais, 35,7% dos Ouvidores foram contratados a termo e demissíveis *ad nutum*⁶ para exercer, exclusivamente, o cargo em comissão, não possuem essa opção de renumeração e recebem o salário fixado para o cargo.

Gráfico 4 - Regime de Trabalho dos Ouvidores dos HUF



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

A Tabela 4 mostra o tempo de serviço dos participantes do estudo no desempenho de suas atividades laborais nas Ouvidorias dos HUF. Os resultados apontam que o espaço temporal varia entre menos de 1 (um) ano a 20 (vinte) anos. A maioria dos Ouvidores (71,4%) executam suas atribuições nas Ouvidorias no período de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Tabela 4 - Tempo de Serviço das Atividades Laborais nas Ouvidorias

Tempo de Serviço (anos)	Nº	%
< 01	01	3,6%
01 05	20	71,4%
05 10	04	14,3%
10 15	02	7,1%
15 20	01	3,6%
Total	28	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

⁶Trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração, conhecidos também como os cargos de confiança

A partir de 2015, os Ouvidores passaram a contar com a Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO), tendo, assim, a oportunidade de realizar capacitações com temáticas afins ao cargo de Ouvidor, o que possibilitou o alinhamento dos conhecimentos adquiridos com sua prática diária. No mês de março de 2017, a Ouvidoria Geral da União (OGU), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio da PROFOCO, promoveu a certificação em Ouvidoria, com cursos ofertados gratuitamente por meio de plataforma digital, com a metodologia do ensino a distância, conforme o Quadro 1.

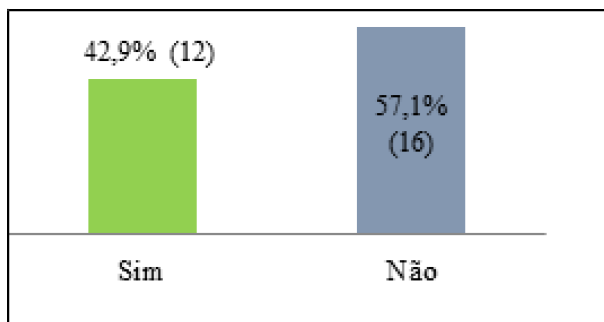
Quadro 1 - Cursos e Entidade do Programa de Certificação em Ouvidoria

Cursos	Entidade
Gestão em Ouvidoria	ENAP
Resolução de Conflitos Aplicada ao Contexto da Ouvidoria	
Controle Social	
Ética e Serviço Público	
Lei de Acesso à Informação	
Introdução à Gestão de Processos	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Para atender à Resolução da Diretoria Executiva EBSERH nº 008, um número de Ouvidores necessita realizar a certificação em Ouvidoria (EBSERH, 2012b). Dos sujeitos pesquisados, 1 (um) Ouvidor realizou a certificação pela Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), outro, pelo TCU e 10 (dez) participaram do Programa de Certificação em Ouvidoria promovido pela PROFOCO, equivalendo a 42,9% dos Ouvidores. Por outro lado, 57,1% ainda não possuíam certificação em Ouvidoria, porém, já estão buscando essa formação complementar, como mostra o Gráfico 5.

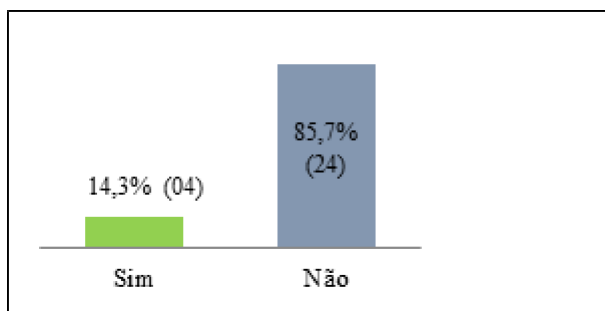
Gráfico 5 - Quantidade de Ouvidores com Certificação



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Nesse aspecto, o Gráfico 6 demonstra que 85,7% dos Ouvidores não possuem outro vínculo trabalhista, ao passo que 14,3% desempenham outras atividades laborais, sendo que 3 (três) exercem docência universitária e 1 (um) desempenha atividades de engenharia e de perito na justiça do trabalho.

Gráfico 6 - Outro Vínculo de Trabalho dos Ouvidores



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Pode-se concluir que o perfil adequado para desempenhar a função de Ouvidor deve incluir alguns comportamentos, características e habilidades, como ter conduta ética e visão estratégica, agir em defesa da cidadania, ser proativo, ter atitudes imparciais e transparentes, combater o corporativismo, possuir competência técnica e gerencial, ter credibilidade e capacidade de ausculta, dispor de habilidades para compreender os outros, adotar atitudes que se distanciem de ações político-partidárias, ter compromisso com a participação cidadã e manter sigilo das informações, dentre outros.

PROCESSOS DE TRABALHO DAS OUVIDORIAS DOS HUF

As declarações dos entrevistados mostram, no Quadro 2, as ações sugeridas pela Ouvidoria Geral da EBSERH e desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUF. Entre essas atividades, a maioria das Ouvidorias passou a realizar pesquisa de satisfação do usuário, adotaram instrumento normativo e tiveram uma participação assídua nos eventos, capacitações e treinamentos.

Quadro 2 - Ações Desempenhadas pelas Ouvidorias dos HUF Sugeridas pela Ouvidoria Geral da EBSERH

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Algumas ações realizadas pelas Ouvidorias dos HUF	Realização de pesquisa de satisfação do usuário	Ouv17: Realização da pesquisa de satisfação em dois ciclos [...]
	Adesão de instrumento normativo	Ouv12: [...] formulação do regulamento da ouvidoria [...]
		Ouv22: Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]
	Participação nos eventos, capacitações e treinamentos	Ouv23: [...] orientações técnicas [...]
Ouv26: a EBSERH propõe que o ouvidor se qualifique através de videoconferência, cursos e encontros.		

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Quanto à realização da Pesquisa de Satisfação do Usuário (PSU), Andrade (2017, p. 190) afirma que "[...] outra forma importante de participação do usuário na gestão é através da Pesquisa de Satisfação realizada pelas Ouvidorias dos HU". Essa estratégia de avaliação é uma atividade realizada em dois ciclos por ano e executada, simultaneamente, por todas as Ouvidorias dos HUF, como declarado pelo Ouv17: "Realização da pesquisa de satisfação em dois ciclos [...]".

Quanto à adesão voluntária ao instrumento normativo, a formulação do Regulamento Interno da Ouvidoria, proposto como modelo padrão, foi realizada por 28,6% das Ouvidorias, como mencionado pelos Ouv12: "[...] formulação do regulamento da ouvidoria [...]" e Ouv22: "Regulamento padrão para toda a rede, normas e rotinas [...]". Vale enfatizar que essa ação normativa foi adotada pelas Ouvidorias que não possuíam o devido instrumento.

Os Ouvidores (17,9%) reconhecem que a participação em eventos, capacitações e treinamentos com temáticas relacionadas à

Ouvidoria são outras ações sugeridas, como afirma Ouv26: "[...] a EBSE RH propõe que o Ouvidor se qualifique através de videoconferência, cursos e encontros". Por sua vez, 14,3% realizam a produção de relatórios com a periodicidade anual, sendo que esse mesmo quantitativo elaborou ou atualizou a carta de serviços ao cidadão.

Conforme análise documental do Regulamento da Ouvidoria Geral da EBSE RH (2012a), essa entidade coordena a RNOHUF com o instituto de que as ações das Ouvidorias dos HUF estejam alinhadas mediante padronização dos processos e unificação dos sistemas de dados, de modo que sejam integrantes dessa rede, como previsto no Regimento Interno (EBSE RH, 2016a). É, assim, esperável que os Ouvidores busquem manter uma aproximação entre eles, o que favorece a efetivação da inter-relação das Ouvidorias dos HUF. O Quadro 3 demonstra as experiências que os Ouvidores adquiriram na rede.

Quadro 3 - Experiências Adquiridas na RNOHUF

TEMA	CATEGORIA	CONTEXTO
Experiências adquiridas na RNOHUF	Troca de experiências	Ouv23: Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas à nossa realidade. Isso é muito positivo.
		Ouv27: As trocas de experiências por videoconferência têm sido muito positivas na implementação de ações, no sentido de aprimorar o trabalho que vem sendo realizado.
	Alinhamento das ações	Ouv20: [...] a rede fortalece as ações de Ouvidoria e contribui no alinhamento das ações [...]
		Ouv28: [...] pude observar que vem sendo feito um trabalho de fortalecimento da Rede Nacional de Ouvidoria dos Hospitais Universitários Federais, o que permite [...] o alinhamento das ações em Ouvidorias.
	Melhoria da pesquisa de satisfação do usuário	Ouv7: [...] melhoria no processo de aplicação da pesquisa de satisfação do usuário.
		Ouv17: [...] apresentação de novos relatórios da pesquisa de satisfação do usuário [...]
	Atualização do instrumento normativo	Ouv2: a experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]
		Ouv13: [...] algumas ações desenvolvidas a partir da rede foram reajustes no regulamento interno [...]
	Divulgação de elogios	Ouv6: [...] implantamos o mural de elogios [...]
		Ouv9: [...] realização de evento para a certificação de funcionários nota 10.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

No Quadro 3 observam-se várias percepções positivas apresentadas por 82,1% dos Ouvidores. Destes, 64,3% declararam que a participação na rede proporciona troca de experiências, como o Ouv23: "Quando se trabalha em rede, todas as experiências positivas observadas podem ser adaptadas à nossa realidade. Isso é muito positivo" e o Ouv27: "As trocas de experiências por videoconferência têm sido muito positivas na implementação de ações, no sentido de aprimorar o trabalho que vem sendo realizado".

No desenvolvimento de um trabalho em rede de Ouvidoria, deve existir uma integração sistêmica que possibilite o seu efetivo funcionamento, mas, para isso, não se faz necessária nenhuma subordinação hierárquica, mas uma rede colaborativa que atue de forma contínua, presencial ou virtual, a fim de que a troca de conhecimentos possibilite uma evolução do coletivo, na medida em que gera inovações que poderão ser aplicadas no âmbito do trabalho de forma geral. (BRASIL, 2012).

Essas trocas de informações entre os Ouvidores poderão estar relacionadas com "[...] conceitos, fluxos, procedimentos internos, normativos, experiências e relações internas e externas que proporcionam um crescimento mútuo das ouvidorias numa teia de relações onde todas ganham". (BRASIL, 2012, p. 8). Torna-se, pois, imperativo que a organização da rede promova o empoderamento das Ouvidorias de modo a fortalecer e estender suas inter-relações.

Com relação ao compartilhamento de experiências, a temática relacionada à mediação de conflito foi mencionada por uma minoria de Ouvidores (7,1%), como se verifica nas respostas do Ouv20: [...] a rede fortalece as ações de Ouvidoria e contribui no alinhamento das ações [...] e do Ouv28: [...] pude observar que vem sendo feito um trabalho de fortalecimento da Rede Nacional de Ouvidoria dos Hospitais Universitários Federais, o que permite [...] o alinhamento das ações em Ouvidorias.

Nesse sentido, o fortalecimento da rede se faz com maior articulação entre os Ouvidores, o que resulta em pactuações deliberadas coletivamente, proporcionando o alinhamento das ações entre as Ouvidorias, como afirmam 17,9% dos Ouvidores. Esse alinhamento é essencial para o fortalecimento das Ouvidorias, permitindo que possam ofertar um serviço de qualidade mediante ações comuns a todas

as que participam da rede. Dessa forma, o cidadão receberá um atendimento de qualidade, uniforme e padronizado das Ouvidorias dos HUF.

Para o aprimoramento da qualidade do atendimento, a PSU tem a missão de avaliar o grau de satisfação dos usuários sob a gestão da EBSERH, conforme descrito no seu plano de trabalho. (EBSERH, 2017b). Com o trabalho da rede, algumas Ouvidorias que anteriormente realizavam essa atividade em outro formato e com uso de diferentes instrumentos para a sua aplicação, aperfeiçoaram essa ação, conforme declarado por 17,9 % dos Ouvidores e representado pelo Ouv7: "[...] melhoria no processo de aplicação da Pesquisa de Satisfação do Usuário" e pelo Ouv17: "[...] apresentação de novos relatórios da Pesquisa de Satisfação do Usuário [...]".

Com a definição das melhores práticas para a atuação das Ouvidorias, se faz necessário atualizar as normas que respaldam suas atribuições e competências. É notório observar que as Ouvidorias com regulamentos internos aprovados e fluxo de trabalho estabelecido antes da criação da rede atualizaram seus instrumentos normativos após a participação de 14,3% dos Ouvidores na rede, o que resultou em novos entendimentos sobre as normativas que regem as ações das suas Ouvidorias. Isso fica demonstrado nas respostas do Ouv2, "A experiência na rede proporcionou a atualização do regulamento e dos fluxos de trabalho [...]", e do Ouv13: "[...] algumas ações desenvolvidas a partir da rede, foram: reajustes no regulamento interno [...]".

Estabelecimento de novos regramentos e fluxos deve estar entrelaçados em novas estratégias inovadoras, sendo as Ouvidorias mais reconhecidas pelos usuários dos serviços como espaço para depositar suas insatisfações, é também importante que esse instituto valorize e publicize os elogios recebidos, de modo a estender à sociedade o entendimento de todos os papéis da Ouvidoria.

A divulgação de elogios é outra experiência adquirida com o desenvolvimento da rede, sendo que 14,3% dos Ouvidores adotaram essas ações, como menciona o Ouv6: "[...] implantamos o mural de elogios [...]" e o Ouv9: "[...] realização de evento para a certificação de funcionários nota 10".

Outras experiências também foram citadas, como a reativação da Política Nacional de Humanização; ações de acolhimentos aos usu-

ários internados, aos novos empregados e aos discentes; criação de manual/boletim informativo do ambulatório; participação em eventos; cursos e treinamentos; ações com gestores (um dedo de prosa com o superintendente e projeto com chefias); adoção de mais um canal de comunicação, com a instalação de urnas físicas, e adesão a novos modelos de relatórios.

Mesmo que existam especificidades de cada instituição, as características gerais são semelhantes, pois as Ouvidorias estão inseridas nas instituições de saúde que agregam o ensino. Essas especificidades não inviabilizam a institucionalização de uma rede que contemple a participação e a integração dos ouvidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma Ouvidoria pública considerada atuante e proativa cumpre com a missão de garantir um espaço para a efetiva democracia participativa, ao assegurar o canal de comunicação entre os cidadãos e a administração pública para manutenção do atendimento de forma ágil e resolutiva das situações apresentadas. A eficácia da Ouvidoria está relacionada diretamente com a contribuição e colaboração da instituição quanto à receptividade e à resolutividade das demandas, promovendo um clima democrático e participativo.

Em face do exposto, a Ouvidoria objetiva manter diálogo entre o cidadão e a organização, promovendo a cidadania e aperfeiçoando a gestão pública. Esse instituto atua como mediador entre o cidadão e os gestores, entre a sociedade e a administração pública, representando os interesses dos cidadãos. Assim, a Ouvidoria pode ser considerada pela gestão como uma poderosa ferramenta que propõe mudança e aprimoramento dos serviços das instituições a ela vinculados, proporcionando o fortalecimento da democracia participativa, com o exercício da cidadania.

Os resultados das pesquisas indicam um distanciamento entre o propósito ideal das Ouvidorias dos HUF e suas atuais condições concretas, tanto no universo do modelo adotado de Ouvidorias públicas, quanto aos processos de trabalho. Ao compreender que essas Ouvidorias participam de uma rede que deviam estar alinhadas de modo a terem êxitos em suas atuações, é possível identificar algumas

divergências, tais como: na estruturação física (número de salas, localização, sinalização, sala com proteção acústica para atendimento privativo e ambiência com recursos de acessibilidade), nos recursos humanos, nos instrumentos normativos, na organização dos serviços por meio de planos de trabalho, na utilização da diversidade de sistemas tecnológicos e na emissão de relatórios estatísticos e de gestão.

A Ouvidoria Geral da EBSEH pode contribuir com as Ouvidorias hospitalares uma vez que sua coordenação possibilita a superação das dificuldades encontradas na implementação das ações das Ouvidorias dos HUF, tanto nas condições estruturais quanto nas administrativas. Dessa forma, o avanço dessas Ouvidorias na institucionalização, somado às suas competências, reflete na virtude de contemplar totalmente a efetividade de sua existência.

Ciente de que neste estudo estão limitados a um único contexto, as Ouvidorias dos HUF sob a gestão da EBSEH, proporcionou a construção de conhecimentos sobre os processos de trabalhos destas Ouvidorias investigadas, no entanto, não se pretende generalizar os resultados obtidos, visto que as características das Ouvidorias, o perfil dos sujeitos que estão na investidura do cargo de ouvidor, os processos de trabalho e às experiências vivenciadas na RNOHUF permitiram uma conexão clara entre esses achados no campo e a revisão da literatura, ao tempo em que se atende o problema de pesquisa e aos objetivos. Para futuros estudos sugere-se uma abordagem acerca da importância das Ouvidorias tanto para gestores quanto para a sociedade, buscando uma relação de gestão participativa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nelma Gomes Bezerra de. Ouvidoria hospitalar como espaço de participação dos cidadãos na gestão dos serviços públicos. In: PODESTÁ, Arnaldo Júnior; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia de Almeida; OLIVEIRA, Alan Santos de. (Orgs.). **Ouvidoria no Brasil e seus desafios**: olhares de norte a sul, relatos de experiência em Instituições de Ensino Superior e hospitais universitários. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. pp. 185-195.

BARROS, Renata Tenório de. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE**. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS. **Manual das Ouvidorias do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para implantação de Unidade Ouvidoria**. 5. ed. Brasília, 2012.

_____. Lei nº 12.550/2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm >. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. Decreto nº 7.082/2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais-REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 janeiro de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm > Acesso em: 28 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. **OTCU promove a busca de soluções**. Brasília: TCU, 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 24 ago. 2017.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **CADERNOS EBAPE.BR**. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, v.9, n. 3, p. 681-703, 2011.

EBSERH. **Hospitais Universitários**: Apresentação. Brasília, 2017a. Disponível em: < <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/apresentacao1>>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. **Plano de Trabalho da Pesquisa de Satisfação do Usuário**. Brasília, 2017b. Disponível em: < <http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/1%C2%BA+Ciclo-2017.pdf/80ea7ac3-4ec8-434d-9fd7-9f4922ec405e>> Acesso em: 06 jan. 2018.

_____. **Regimento Interno**: Hospitais Universitários Federais. 3ª revisão. Brasília, 2016a. Disponível em: < <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. **Plano de cargos em comissão e funções gratificadas remuneração presidente e diretores honorários conselheiros**. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/65717/Plano_de_CC_e_FG_Presidente_Diretores_Conselheiros_EBSEH_otubro+de+2016.pdf/e3441893-8422-469b-8296-329c3d453dca>. Acesso em: 06 out. 2017.

EBSERH. **Descrição sumária das atribuições dos cargos da EBSEH/Sede**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://ebserh.gov.br/documents/15792/106349/Atribuicoes_Descricao_Sumaria_Ebserh_Sede_v2.pdf/813375d3-66f1-482e-863c-771afb427b1c>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Resolução da Diretoria Executiva nº 21/2012**. Aprova o Regulamento da Ouvidoria Geral. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15804/0/>>

Regulamento+da+Ouvidoria+-+Resolu%C3%A7%C3%A3o+21.pdf/6966fd54-737a-4b93-a8a3-f52c323cf935>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Resolução de Diretoria Executiva nº 008/2012**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/16888/0/10+Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+8%2Dde+24+de+setembro+de+2012+%281%29.pdf/86483b02-914d-4525-aeb2-1188457cfde7>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

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

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34 ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014. p. 67-79.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

OLIVEIRA, João Elias de. **A ouvidoria como um sistema de fomentação da cidadania**. 2010. Disponível em: <www.abonacional.org.br/textos2.asp>. Acesso em: 27 mar. 2017.

OS 20 ANOS DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA-PI: uma experiência de participação social e gestão

*Naiane Nascimento Mendes¹
Antonio Fonseca dos Santos Neto²*

RESUMO

O artigo investigou processos de democratização na gestão pública, com ênfase na participação social, sumariamente, nos 20 anos de experiência do Orçamento Popular de Teresina-PI. Levando em consideração o contexto de ampliação e complexidade da arena decisória participativa no âmbito público, apresentou-se um mapeamento das categorias conceituais e teóricas dos temas centrais que norteiam esta pesquisa: democracia participativa; participação social e gestão participativa. Neste passeio, chegam-se ao Orçamento Popular, suas fases e, ainda, à sua prática no município de Teresina. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, e de abordagem qualitativa. A pesquisa refletiu que o Orçamento Popular de Teresina proporciona a participação da sociedade e os atores sociais envolvidos se sentem parte do processo de tomada de decisão. Desse modo, o estudo evidenciou a importância da oferta de espa-

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Auditoria e Controladoria, Graduada em Administração e Ciências Contábeis. E-mail: naianemendesac@hotmail.com

²Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail: fnetopf@gmail.com

ços de diálogos, oportunizando um debate entre a gestão pública local e sociedade.

Palavras-chave: Participação Social. Gestão Participativa. Orçamento Popular.

ABSTRACT

The article investigates about the processes of democratization in the management of the local public thing, with emphasis on social participation, summarily in the 20 years of experience of the Popular Budget of Teresina-PI. Taking into consideration the context of enlargement and complexity of the participative decision-making arena in the public sphere, a mapping of the conceptual and theoretical categories of the central themes that guide this research is presented: participative democracy; social participation and participative management. In this tour, one arrives at the Popular Budget, its phases and its practice in the municipality of Teresina. It is a descriptive and exploratory research, through the qualitative and quantitative approach of descriptive character. The research reflected that the participation of the society through the Popular Budget is still limited, although it is perceived the importance that the social actors involved dedicate to this mechanism of participation and feel part of the decision-making process. It is thus understood that the Teresina People's Budget can be in the same proportion a shared public management instrument, since it facilitates the debate between local management and society, however timid relevance given to this mechanism of participation.

Keywords: Social Participation. Participative Management. Popular Budget.

INTRODUÇÃO

A gestão pública no cerne de suas atribuições exerce um essencial papel na idealização, organização, elaboração e execução de práticas públicas voltadas para o atendimento das mais diversas instâncias sociais, como destaca Avritzer (2003). Nesse aspecto, a gestão reverte-se de uma nova roupagem, na qual o cidadão passa de sujeito passivo para participar ativamente das discussões dos destinos dos recursos públicos.

Nesse discurso, um dos exemplos marcantes da participação social na gestão da coisa pública consiste na experiência do Orçamento Participativo (OP). Assim, segundo Sánchez (2002), o Orçamento Participativo pode ser entendido como uma ferramenta que estreita a relação entre governo e sociedade civil, na praticidade do ordenamento orçamentário e no erário da gestão pública. Nessa instância, o Orçamento Participativo propicia um sítio de discussões das necessidades locais, a fim de conferir práticas públicas equiparadas às disponibilidades institucionais públicas com os anseios sociais.

Segundo Pitanga (2006), as experiências de OP ocupam uma posição confiável de liderança no plano das inovações democráticas no compartilhamento da gestão, daí a importância de entender melhor em que consiste essa prática participativa. Diante disso, em 1997, a cidade de Teresina inaugurou a sua primeira experiência prática de tal temática com a denominação local de Orçamento Popular para o ensaio de uma gestão participativa orçamentária. Nessa direção, a problemática que se buscou resposta foi: por que o Orçamento Popular pode ser visto como um instrumento de participação social na gestão dos recursos públicos de Teresina - PI?

Para responder a seguinte problemática foi traçado o seguinte objetivo geral: compreender a atuação do Orçamento Popular como um instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos no município de Teresina - PI e, como objetivos específicos, a) identificar a sistemática do Orçamento Popular quanto instrumento democrático que viabiliza a participação social na gestão local em Teresina; b) conhecer a percepção dos membros associados ao Orçamento Popular teresinense como mecanismo que proporciona a participação social no processo de tomada de decisão orçamentária e, c) verificar se a gestão pública de Teresina vem dando relevância ao Orçamento Popular como um instrumento de participação social na gestão da coisa pública.

O estudo é do tipo exploratório e descritivo tendo sido utilizada entrevistas com membros das associações cadastradas junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina e técnicos Prefeitura de Teresina participantes do citado órgão. Nesse sentido, a abordagem empregada foi do tipo qualitativa.

O artigo está dividido em 5 partes: a primeira, esta introdução; a segunda, aborda os antecedentes do orçamento participativo; na ter-

ceira parte são delineados os aspectos metodológicos do estudo; na quarta, são apresentados os resultados da pesquisa e na última, as considerações finais.

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: antecedentes do orçamento participativo

Ao longo do nosso percurso histórico, político, social e econômico as formas de organização do poder público, na sua maior parte, tiveram o objetivo de atender e mascarar os interesses de uma classe dominante, quase sempre governado por pequenas oligarquias, que definiram e continuam definindo os rumos da vida social, política e da administração pública. O Brasil é um país de origens marcadas pela centralização política e administrativa, sob uma sociedade estamental, escravista e patrimonialista.

Nesse sentido, segundo Oliveira (2003), esse modelo de gestão que marcou o Brasil propaga a ideia de domínio do Estado sobre a sociedade civil pela centralização administrativa e pelo isolamento burocrático, com máxima exclusão dos indivíduos marginalizados tanto do processo de construção do sistema político como, especialmente, da gestão do poder político, o que o torna mais vulnerável à corrupção e a práticas de corromper e cooptar as lideranças.

A gestão pública brasileira vem passando, nos últimos tempos, por processos de transformação/reformulação na relação entre Estado e sociedade, processos estes fundamentados na concretização da mudança de paradigma moldado pela dinâmica da transição democrática do aparato público e na construção de uma gestão que considera a participação como base de suas decisões. A efetivação da participação na gestão pública talvez seja uma das mais importantes conquistas da sociedade civil em nosso país, destaca Carvalho e Felgueiras (2000) que, ao longo dos séculos, foi lenta e penosamente compondo-se nas brechas deste status quo hierárquico e impermeável às demandas sociais.

Em relação à impermeabilidade, o seu momento extremo foi o Regime Militar que se instaurou em 1964, marcado pela centralidade decisória e financeira da esfera pública. Posteriormente, na década de 70, novos canais de participação social se constituíram em um campo

de confronto à ditadura e marcam a emergência pujante de movimentos sociais, protagonistas da construção de uma sociedade civil autônoma que vem, desde então, articulando-se e enraizando-se capilarmente por toda a sociedade brasileira, passando a desempenhar um papel cada vez mais determinante na reconquista, no alargamento e no fortalecimento dos espaços de participação, tradicionalmente tão frágil e restrito.

Ainda, segundo Carvalho (1998), essa ideia de participação da população que emergiu no seio dos movimentos populares, marcou-se pelo caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático e participativo. Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, inseriu novos temas na agenda pública, conquistou novos direitos, novos espaços, entretanto, sustentou uma posição exterior e antagônica ao Estado, posto que, as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levaram, sistematicamente, a cooptação ou à repressão.

Já nos anos de 1990, assistiu-se a uma generalização do discurso da participação e descentralização na seara pública brasileira, no qual os diversos atores sociais, tanto da sociedade como do Estado, reivindicaram e apoiaram a participação social em busca de um processo de institucionalização da concepção participativa, no qual se reorganizou o cotidiano dos atores sociais em uma determinada configuração territorial - o poder local.

Segundo Avritzer (2003), a participação deixou de ser um confronto ao Estado e passou a ser entendida como participação negociada na disputa entre projetos distintos e a conquista de espaços em processo de cogestão entre o Estado e sociedade. Duas questões foram destacadas à época, como sugere o autor: um processo de procura por novos direitos, na busca de uma cidadania ativa, e a participação das classes populares na gestão da coisa pública.

Dagnino (2004, p. 5) ressalta que, não resta dúvida, quanto ao fato de que as organizações civis expressam e, continuam reforçando, "a existência de sujeitos-cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão". O impasse aponta para que os setores populares venham efetivamente a desempenhar esse papel, não servindo de pretexto para que se descarte essa possibilida-

de, porém, esta problemática vem sendo enfrentada na prática, e fazendo com que aconteçam momentos de diálogo entre Estado e sociedade.

Como consequência, o cenário vivenciou a necessidade de reformar o espaço público brasileiro, impulsionado por exigências dos novos atores sociais como parte da organização e da ação pública, o que marca a fase mais inovadora da consolidação democrática baseado em um entendimento participativo. Essa concepção mobilizou mudanças decisivas na reconstrução do Estado e na adoção por este de mecanismo para viabilização de formação de uma nova gestão.

A reforma do Estado no Brasil acena para a possibilidade de superação de um legado centralizador e autoritário, caminha para a recomposição do pacto federativo em uma tendência de institucionalização de canais de descentralização e participação, o que revela uma mudança singular no espectro público voltado para a construção do caráter participativo nos processos de gestão pública.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: um caso de participação e de gestão

A experiência da adoção de mecanismos participativos na definição da alocação dos recursos orçamentários e, principalmente, a implantação dos referidos mecanismos indica uma salutar renovação de métodos e concepções da democracia em âmbito local. A despeito de essa política ter tido origem no Brasil e, também, ter encontrado aqui sua aplicação mais latente, a partir da década de 1970, com o pioneirismo da participação social na gestão pública na cidade de Lajes (SC) e, seguindo nos anos de 1980, em Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Recife (PE) e Vila Velha (ES), com exceção desta, o fenômeno em estudo aconteceu, geralmente, em governo petista, cuja doutrina do partido recomenda a prática, dentre outros métodos próprios da democracia participativa. (GIACOMONI, 2010).

A priori, as experiências citadas não possuíam a nomenclatura de Orçamento Participativo, mas já se percebia uma abertura dos administradores municipais em inserir no contexto público marcas da participação, de forma que estas expressões impulsionaram outras cidades a vivenciar o compartilhamento do poder público com a população. Souza (2001, p. 88) destaca que a participação transformou-se

na palavra mágica de todo projeto de governo local e no "abre-te sésamo"³ da gestão pública às ações participativas, na qual não só os representantes políticos legais detêm o poder público, mas também a sociedade.

Essa cultura de participação começou a se difundir, ganhou forças e se consagrou como Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa iniciativa foi considerada o ponto de partida para a disseminação da participação na elaboração do orçamento público, no que se refere à definição dos investimentos que deveriam fazer parte do sistema de planejamento, isto é, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, imprimindo um novo modo de governar e, no cumprimento à nova Constituinte que, como já citado, prevê ações de gestão participativa na seara pública. (AVRITZER, 2003).

Ainda, segundo o autor, em síntese, quando Olívio Dutra foi eleito para a Prefeitura de Porto Alegre, do ponto de vista político-partidário, havia não apenas o compromisso programático do PT em incentivar a participação. Porém, o fato de a disputa política naquela cidade ter-se concentrado em torno da questão da participação que acabou sendo eixo principal da administração municipal local, era provável que a população porto-alegrense exigisse ações concretas para a viabilidade desse projeto político participativo, como reflexo do momento histórico de reivindicações sociais que o Brasil vivenciava e em épocas anteriores. (AVRITZER, 2003).

Complementarmente, Avritzer e Navarro (2003, p. 17) observam que duas condições são formidáveis para o surgimento do Orçamento Participativo e, conseqüentemente, para o sucesso dessas experiências: "[...] a existência de práticas associativistas anteriores e a incorporação de práticas preexistentes, tais como as assembleias no desenho institucional participativo". O que se observa nessa análise é a importância do processo de revitalização que a sociedade civil organizada teve na implementação do Orçamento Participativo, fundamentada na trajetória política no campo social, atrelado à experiência de ativismo social, de organização e de luta do movimento comunitário de Porto Alegre.

³Grifo dos autores.

Nesse sentido, conforme Genro (1997), pontua-se que o Orçamento Participativo na sua primeira edição surge por pressão associativa, pela busca de espaços de diálogo e decisão dos recursos públicos, demonstrando que a exigência pela participação acontece de forma particular de baixo para cima, em que, de um lado, surge um aprendizado realizado à luz de experiências concretas da prática participativa e, do outro, um resultado da articulação social, formando um casamento perfeito, entre a cultura democrática e participacionista.

Na espreita desse debate, trata-se de compartilhar uma nova concepção, a partir de uma nova relação Estado-sociedade, que oferece espaço às organizações sociais (e à participação do cidadão isolado), particularmente, àquelas que são auto-organizadas pelos excluídos de todos os matizes. Admite a tensão política como método decisório e dissolve o autoritarismo do Estado tradicional sob a pressão da sociedade organizada. (GENRO, 1997).

No tocante ao que foi dito, fica claro que a experiência do Orçamento Participativo vem proporcionar ao cidadão o sentimento de pertencimento no que se refere às práticas públicas, como um indivíduo que toma parte do que é seu, uma vez que o vivenciamento no processo orçamentário participativo oferece ao mesmo voz e vez para se sentir parte das decisões públicas. Em outras palavras, acontece aqui um fenômeno interessante, jamais imaginável em épocas autoritárias e patrimonialistas: indivíduos comuns entram nas entranhas públicas para decidir uma parcela do destino daquilo considerado por alguns o mais precioso da gestão pública - recursos financeiros.

Essa atuação pública surge, então, baseada em um plano político-administrativo, no qual o interesse pela participação social nas decisões da gestão pública são fatores relevantes para a conquista de espaços democráticos e o cumprimento de um legado vivenciado até hoje, de norte a sul, em pequenas, grandes, pobres e ricas cidades, presentes nos cinco continentes, segundo pesquisa de Allegretti *et al.* (2012). Na busca de inversão de prioridades, privilegiar a área social e a infraestrutura básica em detrimento das grandes obras urbanas.

O surgimento do Orçamento Participativo, ao que tudo indica, é uma expressão de gestão democrática e participativa das práticas públicas com a proposta de decidir a melhor alocação de recursos e uma nítida possibilidade de ruptura com o clientelismo na política brasilei-

ra, principalmente, com a tradição fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. Dessa forma, OP canaliza, na sua estrutura, recursos que impactam diretamente na condição de vida da sociedade, constituindo um instrumento de participação popular para amenizar as mazelas sociais.

No Orçamento Participativo, segundo Marquetti (2003, pp. 64-65), os cidadãos se empenham nos espaços públicos com o objetivo de identificar projetos específicos que eles gostariam que fossem implementados, em reflexo desse processo "[...] as demandas e os resultados orçamentários são crescentemente mais transparentes, o que ajuda a produzir uma alocação mais clara e mais eficiente dos recursos".

Nesse sentido, conforme Dagnino (2004), o processo de participação vai se aperfeiçoando progressivamente e com ele a noção de responsabilidade de cada indivíduo com a coisa pública, o que torna a experiência do Orçamento Participativo uma nova cultura, na qual o cidadão passa a ser protagonista, assume o papel de sujeito e não mais meramente objeto de um sistema político. E, na medida em que o mesmo sente que sua participação nos espaços públicos participativos valeu à pena, ao passo que vê suas propostas se tornarem realidade, esse entusiasmo leva à curiosidade dos demais que podem interessar-se, também, em fazer parte da discussão orçamentária.

CASO DO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA

Teresina, capital do Piauí, localizada no Centro-Norte do estado, em 2015, observou-se 1392 km² de extensão, população estimada de 844.245 mil habitantes, densidade demográfica de 584,94 e 0,751 de Índice de Desenvolvimento Humano, conforme dados observados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (IBGE, 2016). Conhecida como cidade verde, é uma das cidades com melhor qualidade de vida do Nordeste.

A pesquisa identificou que não existiu uma estrutura fixa do Orçamento Popular de Teresina (OPT) ao longo dos vinte anos pesquisados (1998-2017), este vem apresentando adaptações significativas, o que revela um processo ainda em construção, em debate e aberto à reestruturação. As informações colhidas possibilitaram veri-

ficar que o OPT, no ano de 2015, última edição do Orçamento Popular, até o momento da pesquisa, em 2017, encontrava-se com a seguinte estrutura, subdivida em quatro etapas:

- A primeira etapa, conhecida como Cadastramento das Entidades Comunitárias, tem o intuito de cadastrar ou recadastrar, junto à Assessoria Especial do Orçamento Popular, as entidades que desejam participar do Orçamento Popular. Geralmente, esta etapa inicia a partir do mês de janeiro de cada ano.

Nesse sentido, todo o processo tem como objetivo assegurar que a participação do cidadão via OPT seja apenas por meio de entidades devidamente cadastradas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (SEMDUH), nas dependências da Assessoria Especial do Orçamento Popular. Em outras palavras, os cidadãos que desejam participar do OPT, impreterivelmente, devem estar ligados a alguma entidade cadastrada na Assessoria Especial do Orçamento Popular.

- A segunda etapa consiste nas Assembleias Zonais formadas por reuniões organizadas pelas entidades comunitárias cadastradas na Assessoria Especial do Orçamento Popular, com o objetivo de eleger 01 (um) representante, 01 (um) suplente e apresentar até 03 (três) prioridades/propostas (obras e/ou serviços) compatíveis com as reais necessidades da localidade. Somente após o cadastramento, ou seja, cumprida a primeira etapa, as entidades poderão agendar sua assembleia, a qual é responsabilidade do presidente da entidade marcar o dia, a hora e o local, devendo obedecer aos prazos e à agenda determinada pela Assessoria.

Para esta etapa, a Assessoria Especial do Orçamento Popular orienta aos participantes escolher o representante certo, aquele que reúne e ouve a comunidade, que conhece os problemas e encaminha soluções, sendo extremamente importante, pois, que votem nas propostas compatíveis com as reais necessidades da comunidade. Também, é de suma importância escolher as propostas adequadas para a comunidade, pois estas serão analisadas e, uma vez comprovadas a sua inviabilidade técnica, não será admitida troca de proposta.

- A terceira etapa é conhecida como Fóruns Zonais e tem por finalidade eleger conselheiros e propostas por região/zona. Nesta etapa, são eleitas 50 (cinquenta) propostas para cada zona urbana (regionais - sul, centro/norte, leste e sudeste) que serão submetidas a um

estudo de viabilidade técnica e à apreciação do Conselho Municipal do Orçamento Popular (COMOP).

Ao todo poderão ser escolhidas até 200 (duzentas) propostas e 60 (sessenta) conselheiros eleitos pelo voto direto, na zona urbana, cuja função é compor o COMOP e votar em até 03 (três) propostas, juntamente com os demais membros descritos na quarta etapa.

- A quarta etapa é conhecida como Conselho Municipal do Orçamento Popular (COMOP) cuja atribuição é receber as 200 (duzentas) propostas selecionadas nos fóruns, realizar as visitas *in loco*, estudar a viabilidade técnica, alocar recursos, aprová-las e enquadrá-las no Orçamento Municipal, de acordo com os recursos existentes. Para tanto, deverá apreciar os quadros analíticos e as informações disponíveis. Ao final dos trabalhos, apresentará um relatório por regional/zona urbana, contendo todas as propostas aprovadas a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual da cidade de Teresina.

O que se espera da COMOP é que seja um órgão de referência para a população teresinense, um espaço no qual seus membros irão elaborar, discutir, acompanhar e aplicar parte das receitas e despesas do município, visando concretizar as propostas aprovadas através da participação popular. São, ainda, atribuições dos Conselheiros: analisar, de forma imparcial, todas as informações referentes às propostas apresentadas; acompanhar e fiscalizar a execução das propostas aprovadas no Orçamento Popular; participar da elaboração e aprovação dos relatórios parciais de cada comissão deliberativa, quando do encerramento dos trabalhos; aprovar o Relatório Final do Orçamento Popular, decisão última e soberana do Conselho; repassar para a comunidade todas as informações pertinentes ao processo do Orçamento Popular.

Nesse sentido, o Orçamento Popular de Teresina, até chegar a essa estrutura, passou por um processo de aprendizagem para a formulação da proposta inicial. Assim sendo, foi desenvolvido um breve percurso histórico das seis metodologias vividas pelo OPT que deu origem a tal sistemática.

Segundo Lima (2010), em cumprimento constitucional e em consonância com inúmeros municípios do Brasil, surgiu, em 1997, a primeira experiência de Orçamento Participativo em Teresina, intitulado nessa cidade como Orçamento Popular, configurando um novo hori-

zonte de realizações entre gestão e sociedade local. Ainda, segundo a autora, o seu ponto de partida teve início na gestão Wall Ferraz (1993-1996) com o empenho de criar conselhos gestores de políticas públicas, mas só se consagrou como Orçamento Popular no governo do prefeito Firmino Filho (1997-2000).

Nesse sentido, a iniciativa da gestão municipal de Teresina em dar o ponto de partida para uma experiência que coloca o munícipe teresinense no centro das discussões orçamentárias e que se estende até os dias atuais, é que despertou o interesse por tal temática. Além do mais, o OP, nesse município, propagou-se com particularidades em sua constituição, como menciona Lima (2010), uma vez que se firmou em um governo democrata brasileiro, na contramão das mais diversas experiências já consolidadas no Brasil, incentivadas por governo petista.

Tendo em vista isso, ainda no ano de 1997-1998, o prefeito Firmino Filho, no uso de suas atribuições, criou a Comissão do Orçamento Popular (COP), sua tutela na época era sobre os cuidados da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN). Técnicos da prefeitura e representantes da sociedade de Teresina compõem a COP, possibilitando ao cidadão teresinense discutir e participar do processo decisório orçamentário. Atualmente, a COP é conhecida como COMOP e está ligada à SEMDUH. (TERESINA, 1997).

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi balizador da experiência de Teresina, todavia, este se apresentou bastante distinto daquele, já na sua primeira edição. Como destacado por Lima (2010), limitou a participação e a capacidade decisória da população, proporcionando apenas uma etapa de participação da comunidade através dos seminários zonais. No caso de Porto Alegre, em todas as etapas de construção do OP se teve um grande envolvimento social.

Entretanto, a gestão municipal de Teresina mostrou-se entusiasmada em consolidar tal experiência que se iniciava, com a criação, por exemplo, da Comissão do Orçamento Popular (COP), através do Decreto nº 3.414, de 14 de março de 1997, composta por 02 (dois) representantes dos movimentos sociais, ficando a cargo dos poderes executivo e legislativo o veredito final das propostas a serem atendidas pelo Orçamento Popular, o que demonstrou uma participação limitada da população, apenas de caráter consultivo, ao invés de deliberar o

poder de decisão para a sociedade.

Por se tratar de um programa de livre iniciativa do prefeito, o processo de construção do Orçamento Popular teresinense sofreu algumas adaptações, conforme avaliação da própria gestão e representantes da sociedade civil. Observou-se, em sua segunda edição, em 1998-1999, o aumento do número de participantes da sociedade na COP, além da adesão de duas novas etapas constituídas pelas assembleias zonais e fóruns zonais, com o intuito de ampliar os espaços de discussão das demandas da comunidade. Além disso, criou-se a figura dos agentes do Orçamento Popular e dos delegados zonais, que representariam as regiões na Comissão do Orçamento Popular, indicando de forma direta a representação da sociedade civil. (TERESINA, 1998).

Posteriormente, em 2002, uma nova sistemática foi implementada. As etapas continuaram as mesmas: assembleias zonais, fóruns zonais e reuniões com a comissão do OP, porém, só poderiam fazer parte do processo indivíduos ligados a alguma entidade formalmente cadastrada na SEMPLAN. Com isso, a estrutura do Orçamento Popular fundamentou-se em assembleias para escolher representantes de entidades nas regionais; fóruns para nomear conselheiros e proposta por região (zona), além de instalação da COP.

Em 2005, com o intuito de tornar o processo mais democrático aumentando a representatividade da população na condução e discussão do OP, a quantidade de representantes eleitos dependia diretamente do número de participantes das comunidades nas assembleias, sendo: de 30 (trinta) a 79 (setenta e nove) pessoas que participavam das assembleias elegia-se 01 (um) representante e, acima de 80 (oitenta) pessoas, elegia-se 02 (dois) representantes. Nesta edição, também houve um incremento no número de propostas a serem aprovadas nos fóruns zonais, na qual se elegia, a partir de então, 10 (dez) delegados e 40 (quarenta) propostas para cada uma das zonas urbanas e 05 (cinco) delegados e 20 (vinte) propostas para cada zona rural.

Em 2007, outras mudanças se fizeram necessárias e, a partir desta edição, passou-se a exigir quórum mínimo de 50 (cinquenta) pessoas, registradas em ata, por assembleia. Nos fóruns zonais elegia-se 10 (dez) delegados e até 50 (cinquenta) propostas para cada zona urba-

na e iniciaram-se as visitas in loco (cada proposta/obra selecionada nos fóruns era realizada uma visita ao local da construção).

A partir de 2013, foi reinstituído o Conselho do Orçamento Popular de Teresina, deixando de existir a COP e os delegados do OP passam a ser chamados de Conselheiros do OP. Vale salientar, ainda, que, da edição 2002 até o OP 2011, durante as assembleias zonais, a comunidade solicitava a quantidade de propostas que desejasse; somente a partir da edição 2012, começou-se a restringir a quantidade de propostas a serem solicitadas e, a partir de então, só se podia solicitar por assembleia o limite de até 03 (três) propostas.

Nesse sentido, as mudanças ocorridas na metodologia do Orçamento Popular ao longo dos anos mostraram a abertura e disposição da gestão local em tonar essa experiência consolidada, embora seja importante frisar que essas mudanças realizadas na estrutura do OPT foram, na concepção dos técnicos da Prefeitura vinculados ao OPT, sem o diálogo com a sociedade. Além disso, a participação da população no processo foi, aos poucos, restrita a grupos representantes eleitos pela comunidade. Nesse sentido, a participação acontece, mas de forma limitada apenas a esses representantes que participam das decisões finais.

METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa torna-se indispensável para a determinação do método e do escopo empregado para objetar o problema estudado. Dessa forma, a pesquisa foi subsidiada pelo método descritivo e exploratório a partir da lacuna teórica existente.

Realizou-se levantamento bibliográfico através do qual buscou aprofundar categorias teórico-históricas tais como democracia participativa, participação social e Orçamento Participativo com ênfase na experiência de Teresina através do Orçamento Popular, com o aporte de artigos científicos, livros e sítios direcionados aos temas, sumariamente, também, sobre a gestão pública participativa. A ampla discussão realizada acerca da participação social, categoria fundamental no estudo desenvolvido nesta pesquisa, foi pautada por autores como Bordenave (1983); Santos; Avritzer (2002) e Tatagiba (2003) e a ampla produção bibliográfica das experiências de Orçamento

Participativo de Avritzer (2003); Wampler (2005); Sánchez (2002) e Giacomoni (2010).

Nessa perspectiva, a coleta dos dados qualitativos foi priorizada utilizando como método a entrevista semiestruturada. Optou-se por esse tipo de entrevista por proporcionar uma relativa flexibilidade e liberdade de resposta dada ao entrevistado, uma vez que o roteiro proposto não o limita, podendo surgir novas questões que não estavam nele inseridas.

Dessa forma, o método constituiu importantes elementos para a compreensão da atuação do Orçamento Popular como instrumento de participação social na destinação dos recursos públicos do município de Teresina, bem como no conhecimento da percepção dos envolvidos no OPT como mecanismo que proporciona a participação da sociedade no processo de tomada de decisão orçamentária. Além disso, proporcionou o conhecimento acerca da visão da gestão sobre o Orçamento Popular como um instrumento que proporciona o atendimento das prioridades delegadas pelos cidadãos participantes via OPT.

Quanto aos sujeitos desta investigação, estes foram recrutados pela amostragem do tipo intencional na qual a seleção se baseia no conhecimento sobre a população e o propósito do estudo, como defende Lima; Mito (2007). Assim, contou-se com 8 (oito) membros das associações cadastradas junto a Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina que atenderam aos seguintes critérios de inclusão: atuar como conselheiro de uma das 4 regiões/zonas definidas pela prefeitura (Centro-Norte, Sudeste, Sul e Leste) e, ter mais periodicidade como representante da zona na escolha das prioridades do OPT. Os sujeitos foram identificados como AS1, AS2, AS3, AS4, AS5, AS6, AS7 e AS8.

Além disso, também fizeram parte do quadro amostral 3 (três) técnicos Prefeitura de Teresina participantes da Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina que atenderam aos seguintes critérios: experiência na área de planejamento e execução do Orçamento Popular e participação nas discussões e elaboração do OPT. A identificação na pesquisa foi como TP1, TP2 e TP3.

Para tanto, a pesquisa contou com dois roteiros de entrevista, um destinado aos membros associados ao OPT e outro para os técnicos da Prefeitura responsáveis pelo OP de Teresina. Dessa forma, o

debate com os envolvidos procurou explorar os aspectos ilustrativos da participação social no Orçamento Popular como um instrumento que viabiliza a concretização de prática participativa no âmbito da gestão pública municipal de Teresina. Concomitante, um espectro qualitativo acerca da participação dos sujeitos sociais, com o intuito de verificar a atuação do OPT ou, ainda, extrair desses depoimentos como se dá essa participação.

Além disso, buscou-se realizar uma exposição da trajetória do Orçamento Popular em Teresina, por meio da memória social dos sujeitos envolvidos na pesquisa colhidos nos seus depoimentos, em especial pelos técnicos da prefeitura atuantes no processo de construção desses vinte anos de experiência do Orçamento Popular. Destaque-se que não foi possível participar de nenhum momento in loco das fases da metodologia de formação do OPT, pois o período que compreendeu a pesquisa empírica, 2017, a experiência do Orçamento Popular estava temporariamente paralisada, em virtude do déficit em partes das obras definidas pelo OPT em edições anteriores.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO E DA GESTÃO NO ORÇAMENTO POPULAR TERESINENSE

Envolver o cidadão na gestão municipal de Teresina, através do Orçamento Popular, implica em um ganho qualitativo. Este ganho reflete na satisfação do indivíduo em fazer parte e tomar parte do processo de gestão, o que possibilita um desejo de participar e contribuir, cada vez mais, para o processo de construção e continuação desse mecanismo de participação.

Segundo Teixeira (2001), a participação na gestão pública possibilita ao indivíduo um sentimento de responsabilidade compartilhada entre o público e a sociedade, constitui um ato ou processo de uma atividade pública de ações coletivas e que se relaciona com o pensar no todo, na sociedade. Baseado no discurso do autor, podemos ressaltar que a iniciativa do Orçamento Popular em Teresina possibilitou o despertar para o envolvimento dos indivíduos nas ações de governo e nas ferramentas existentes com esta finalidade, o que podemos ob-

servar no depoimento abaixo.

Aprendi muito com o Orçamento Popular, aprendi a ouvir, aprendi a conhecer as necessidades do outro e de outras comunidades e aprendi a me sentir parte da gestão municipal, porque você tem que se sentir parte, você tem que se sentir um munícipe, você tem que participar, tem que se envolver nas coisas públicas, naqueles espaços de diálogo com a gestão municipal como é o caso do Orçamento Popular. (AS1).

Conforme Avritzer (2003), essa ampliação do processo de participação social na definição do orçamento, a partir do envolvimento da população com a elaboração, definição e fiscalização da peça orçamentária, paralelamente, desenvolve uma relação de corresponsabilidade na administração da coisa pública. Nesse discurso, o elo que se firma entre o cidadão teresinense e a gestão municipal proporcionado pelo OPT cria um compartilhamento de responsabilidades na medida em que o cidadão passa a exercer o poder nas decisões públicas no município de Teresina, como exposto na fala a seguir.

Somos esse elo de ligação (sic) entre a comunidade e a gestão municipal, somos esse intermédio, a gente é quem vê os anseios da população, pois estamos ali no dia a dia na comunidade... aliás fazemos parte daquela comunidade e, ali somos os olhos. Por isso, somos as melhores pessoas para nos sentarmos (sic) na mesa e repartimos o bolo junto com os representantes do poder municipal. (AS2).

Assinale-se que a forte interferência dos cidadãos nas atividades do OPT contribui para o avanço do ponto de vista de uma gestão que considera a participação do cidadão na definição dos recursos públicos destinados ao Orçamento Popular de Teresina, cooperando, dessa forma, para um ganho social no que se refere às obras prioritárias decididas pelo cidadão viabilizadas pela gestão municipal.

Muita obra hoje só se consegue através do orçamento popular, sem ele não se consegue. Teresina cresceu muito, e todas as comunidades precisa (sic) de obras, e o Orçamento Popular possibilita a prefeitura atender as principais prioridades da cidade com os olhos do cidadão. (AS3).

A esse respeito, Tatagiba (2003) defende a tese de que a gestão participativa representa um instrumento potencialmente democratizante, mediante o direcionamento do recurso público para as reais necessidades da população; a quebra de rigidez e centralização da máquina pública e, essencialmente, a possibilidade de despertar no cidadão o desejo em participar. Nesse sentido, mesmo com as limitações da prática democrática, a experiência do Orçamento Popular de Teresina proporcionou o despertar para a participação social na coisa pública, fator que impulsionou a iniciativa de se configurar uma gestão municipal participativa.

Para identificar a existência de tal gestão participativa, foi questionado aos técnicos da prefeitura sobre o Orçamento Popular como um exemplo de instrumento para a promoção desse modelo de gestão. Em tese, manifestaram-se positivamente acerca da existência de uma experiência participativa após a implementação do Orçamento Popular.

Atualmente, na Prefeitura de Teresina, o Orçamento Popular é o principal instrumento que colabora significativamente nas tomadas de decisões nos quesitos obras e serviços a serem executados na capital. Onde essas decisões não são tomadas pela gestão, mas sim pelos cidadãos participantes do OP, por isso, não tenho dúvidas de que o Orçamento Popular é sim uma experiência de gestão participativa. (TP1).

Para reforçar o que o TP1 destacou sobre as obras e serviços ofertados à população via Orçamento Popular, de acordo com as planilhas disponibilizadas pela Assessoria Especial do Orçamento Popular de Teresina, foi elaborado uma tabela com o Top 10 das propostas mais aprovadas ao longo do período pesquisado. Nesse sentido,

pode ser constatado que as obras mais aprovadas são calçamento, com 37,8%, e asfalto, com 22,1%, conforme a Tabela 1, o que demonstra a preocupação da população em decidir por propostas com maior alcance à sociedade via processo decisório dos recursos orçamentários.

Tabela 1 - Top 10 das Propostas mais Aprovadas (1998-2017)

	TIPO	QUANTIDADE	
			%
1	Calçamento (Construção, Recuperação)	679	37,8%
2	Asfalto (Construção, Recuperação)	398	22,1%
3	Unidades Habitacionais	70	3,9%
4	Galeria/Bueiro (Construção, Ampliação, Recuperação)	68	3,8%
5	Quadra/Campo de Futebol	67	3,7%
6	Centro Comunitário (Construção, Recuperação)	59	3,3%
7	Praça (Construção, Recuperação)	52	2,9%
8	Curso de Capacitação	33	1,8%
9	Creche (Construção, Ampliação, Recuperação)	31	1,7%
10	Academia	21	1,2%

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados da Assessoria do Orçamento Popular de Teresina, 2017.

Nessa perspectiva, os participantes do Orçamento Popular de Teresina projetam seus esforços no atendimento de serviços básicos como calçamento, asfalto e melhorias habitacionais conforme a Tabela 1, com impacto global para os habitantes do município. Por outro lado, mostra uma gestão disposta a redirecionar recursos públicos para regiões penalizadas pela ausência de intervenção municipal.

Desta forma, a pesquisa do OPT, ao refletir sobre a gestão municipal como um espaço de diálogo com o cidadão teresinense, destaca o aspecto de liberdade de decisão proporcionada pela gestão municipal como componente importante para a construção de uma gestão compartilhada. Chamar o cidadão para o centro das decisões possibilita a concretização de uma gestão que considera a participação e uma visão de uma nova esfera pública.

Nesse sentido, a experiência de gestão participativa originou para Teresina avanços nas comunidades. Localidades que antes eram desprovidas de investimentos públicos com o Orçamento Popular passaram a ser beneficiadas com os recursos destinados à concretização desse mecanismo através não do olhar da gestão, mas a partir do olhar do cidadão envolvido no processo decisório no âm-

bito da gestão pública municipal, como fica expresso no depoimento a seguir.

Muitos bairros em Teresina só têm alguma coisa por conta do orçamento popular. Aqui mesmo em nossa comunidade conseguimos melhorar ruas que antes era intrafegável (sic), e digo mais, rua que jamais teria sido feita, mas só foram feitas porque teve esse olhar da comunidade. O orçamento deve ser um espelho, porque é a única forma que a população tem de não ficar se humilhando para os políticos. (AS4).

De forma complementar, Giacomoni (1993) destaca que o orçamento quando compartilhado entre gestão pública e sociedade possibilita a destinação dos recursos para as comunidades menos favorecidas do que para as regiões mais ricas do município, na defesa de que a longo prazo as regiões e os indivíduos de baixa renda possam ter mais acesso à educação, saúde, habitação e transporte.

Embora seja determinante a capacidade de negociação das lideranças no processo de tomada de decisão das propostas a serem executadas via Orçamento Popular de Teresina, os recursos são direcionados para a zona menos favorecida pelos investimentos públicos. Esse fato desperta um entendimento de que a população mais carente de Teresina tem uma maior capacidade de negociação e articulação, visto que os recursos são destinados para tal área não levando em consideração o seu nível de carência de obras públicas, mas pelo nível de poder que seus representantes possuem para aprovar as propostas pretendidas.

Colocar o cidadão teresinense no centro das decisões faz com que a destinação dos recursos seja canalizada para o atendimento das prioridades decididas pela população. Nesse sentido, com o estudo realizado observou-se que o Orçamento Popular de Teresina vem viabilizando melhorias para as comunidades e, ao mesmo tempo, incrementando o envolvimento na relação entre gestão pública e cidadãos.

Certamente aconteceram grandes avanços nas comunidades que participaram do OP. A mudança de status entre as comunidades é exemplo disso. Observamos comunidades que antes do OPT tinha status de vila e hoje, vinte anos depois, estão com status de bairro por possuírem melhor estrutura, mais equipamentos sociais. O depoimento da população que nos procura, os planos de investimentos e a execução orçamentária são os melhores instrumentos de aferição que temos. O impacto das intervenções feitas nas comunidades é percebido através do sentimento de pertencimento da população ao local onde moram, do orgulho de ter conseguido aprovar uma obra que proporcionará melhoria na infraestrutura, na autoestima dessa população, na constante cobrança para que não acabe o Orçamento Popular, para que sejam renovadas as edições ano a ano. Através do Orçamento Popular é possível observar transformações no aspecto social. São significativas as melhorias na qualidade de vida dos moradores das comunidades, resultando em um desenvolvimento local através dessa participação popular. (AS5).

Nesse sentido, Wampler (2003, p. 75) destaca que o apoio da administração para a continuidade de uma experiência de participação no orçamento é de fundamental importância, "o compromisso político de um governo é uma condição necessária para um resultado bem-sucedido", mas não suficiente para a construção de um programa participativo estável e forte. Os governos têm que estar dispostos a reformar as relações políticas com os cidadãos, a participação direta do cidadão nas decisões governamentais e o ânimo da administração em dispor de investimentos são o motor de sua permanência.

Dessa forma, o Orçamento Popular de Teresina proporciona a participação da sociedade e os atores sociais envolvidos se sentem parte do processo de tomada de decisão. Resulta, desse modo, o entendimento de que o Orçamento Popular de Teresina pode ser, na mesma proporção, um instrumento de gestão pública compartilhada, uma vez que oportuniza o debate entre gestão local e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Manter traços tradicionalmente existentes no seio da gestão pública é tornar desafiante o sucesso desse mecanismo democrático. O Orçamento Popular de Teresina, por considerar o poder de negociação entre as lideranças participantes na votação das obras a serem executadas, acaba por confirmar a sua fragilidade em construir um sistema democrático na sua plenitude, uma vez que, se assim o fosse, essa distribuição dos recursos públicos, via Orçamento Popular, aconteceria para a distribuição justa desses recursos.

Nesse sentido, foi possível perceber que existe um afunilamento da participação nas etapas que constituem a metodologia aplicada no OPT. Algumas alterações foram limitantes para o pressuposto participativo do programa, principalmente, no envolvimento da população da Assembleia zonal para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a participação do munícipe teresinense fica cada vez mais restrita a uma minoria representativa. Entretanto, os vários ajustes mostram o esforço municipal em rever as formas de inserir a sociedade no processo de decisão dos recursos públicos de Teresina.

Todavia, a pesquisa, também, revelou que o desejo pela concretização e continuidade em manter esse mecanismo de participação na agenda política municipal se mostrou ao longo dos vinte anos em baixa, revelado pelo descumprimento das propostas aprovadas via Orçamento Popular, embora orçadas no orçamento municipal. Houve um aumento no déficit das propostas não executadas, o que justifica os resultados poucos expressivos, além de contribuir para um forte questionamento da validade da participação social em tal mecanismo.

Entretanto, esta pesquisa destacou que o Orçamento Popular de Teresina cumpre com a sua função principal de participação dos cidadãos na decisão dos destinos dos recursos vinculados ao OPT, apesar das limitações apresentadas. Concomitantemente, o caráter participativo desenvolvido ameaça a validação dessa participação, pois a presença de um modesto pensamento de coletividade acaba por atender necessidades específicas. Dessa forma, aponta para o aperfeiçoamento do Orçamento Popular para mediar os conflitos e os limites que se interpõem na consolidação desse instrumento de gestão participativa.

Pode-se concluir que o caso do Orçamento Popular de Teresina é um instrumento que trouxe para a Prefeitura de Teresina um novo conceito de gestão baseada no diálogo com a comunidade e, sobretudo, na participação dos indivíduos na destinação dos recursos reservados para o cumprimento deste mecanismo, embora as restrições destacadas nessa experiência consistam no exercício de participação social. Cumpre um papel fundamental para a promoção de uma gestão participativa o fato de contribuir no envolvimento do cidadão nas decisões públicas. Por esta razão, o caso do Orçamento Popular de Teresina ao longo dos vinte anos tem cumprido um ensaio importante de uma experiência de participação e gestão.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Giovanni et al. Aprendendo com o Sul: orçamento participativo no mundo - um convite à cooperação global. **Diálogo Global**. Estudo n. 25. Portugal, 2012.

ARRECHTE, Marta. O Mito da Descentralização como indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: VIANNA, Maria Lucia Werneck e Gerschman, Silvia.(org). **A Miragem da Pós-Modernidade** - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003.

AVRITEZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento Participativo no ABC Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Pólis, 2000. Disponível em: <http://www.abdl.org.br/.../43/Participacao_Social_no_Brasi_Hoje.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2017.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A. Participação Social no Brasil**. Polis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. Papers. 1998.

DAGNINO, Evelina "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofício, 1997.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento**: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dissertação em Administração. Porto Alegre: UFRGS. 1993, p.152.

LIMA, Tereza D'ávila do Nascimento. **Democracia e participação no contexto local**: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

LIMA, Antonia Jesuíta de. O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. XIV, nº 331 (46), ago. 2010. Disponible em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-46.htm>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico**: a pesquisa bibliográfica. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. esp, p. 37-45, 2007.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156.

NAVARRO, Zander. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITANGA, Joseane de Carvalho Leão. **Os efeitos do orçamento popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na gestão pública municipal, 1998 a 2004**. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas. Teresina: UFPI, 2006.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em perspectiva, n. 15, p. 84-97, 2001.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: **A democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da**

participação cidadã. - São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA 2001.

UTZIG, Jose Eduardo. Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre. In: GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e ofício, 1997.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 33-62.

POLÍTICA DE PERMANÊNCIA ESTUDANTIL:

um estudo de caso da Universidade Federal do Piauí

Ana Lúcia de Moura Fontes¹
Ricardo Alággio Ribeiro²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o financiamento e o gasto com a política de assistência estudantil implementada pela Universidade Federal do Piauí, após a instituição do PNAES. Trata-se de um Estudo de Caso, cujos procedimentos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e a coleta de dados ocorreu no período de 2008 a 2017. Os dados obtidos revelaram uma taxa de crescimento dos recursos para assistência ao estudante, no entanto, em 2017, constatou-se uma queda no valor da dotação inicial. Quanto à utilização dos recursos, parcela crescente tem sido destinada ao auxílio financeiro dos estudantes através dos programas de transferência de renda em detrimento a ações abrangentes e universais, como a aquisição de material de consumo, investimento em obras e equipamentos e material permanente.

¹Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí. Servidora federal - Nutricionista do Campus Amilcar Ferreira Sobral/UFPI. E-mail: analmfontes@hotmail.com

²Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. E-mail: alaggior@hotmail.com

Palavras-chave: Assistência Estudantil. Políticas Públicas. Orçamento Público.

ABSTRACT

This article aims to analyze funding and spending on the student assistance policy implemented by the Federal University of Piauí, after the institution of the PNAES. It is a Case Study, whose procedures used were bibliographic research and documentary research and data collection occurred from 2008 to 2017. The data obtained revealed a growth rate of resources for student assistance, however in 2017, there was a drop in the value of the initial allocation. As for the use of resources, an increasing portion has been earmarked for students' financial assistance through income transfer programs to the detriment of comprehensive and universal actions, such as the purchase of consumables, investment in works and equipment and permanent material.

Keywords: Student Assistance. Public Policy. Public Budget.

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, a educação superior brasileira foi marcada por uma forte expansão em função de políticas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), a Lei de Cotas nas Instituições Federais, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a criação de novas universidades e novos campi nas universidades federais, a política de interiorização e a criação dos Institutos Federais de Educação, entre outras, que, somadas a políticas mais recentes de inclusão dos grupos historicamente excluídos deste nível educacional, além de ampliarem o acesso à educação superior, começaram a alterar significativamente o perfil socioeconômico do estudante de graduação do país. (RISTOFF, 2014).

Na última pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), em 2014, ao analisar se há

algum diferencial de renda mensal familiar per capita média entre os alunos que ingressaram há mais tempo vis a vis aos graduandos que ingressaram nos anos mais recentes em que foram adotadas, paulatinamente, diversas medidas de democratização do acesso às vagas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (como a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como critério de seleção dos candidatos, a partir de 2009, e a entrada em vigor da Lei de Cotas nos processos seletivos, a partir do ano de 2013), observa-se que, em geral, a renda mensal familiar per capita média dos graduandos diminuiu à medida que o ingresso na IFES se dá em anos mais recentes, independentemente, da região de localização da mesma. Aparentemente, portanto, as políticas de democratização do acesso às vagas das IFES vêm surtindo efeito no sentido de incorporar crescentemente estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita média mais baixa. (FONAPRACE, 2014).

Diante desse cenário, a discussão sobre acesso e permanência na educação superior não se limita mais à simples ampliação da oferta de vagas para cursos de graduação que, embora não seja negada sua interferência positiva, não é mais suficiente. Nesse contexto, a literatura da área passou a rediscutir o conceito de acesso à educação superior, que não poderia ficar circunscrito aos padrões de ingresso ao sistema, mas que passa a envolver os conceitos de permanência e de qualidade da formação nesses espaços vistos, anteriormente, com sentidos distintos. (SILVA, 2013).

O reconhecimento da necessidade de manter ações preventivas de combate à evasão escolar é de suma importância, haja vista que, apenas as políticas de acesso ao ensino superior aos estudantes de condição socioeconômica desfavorável, não garantem que o discente possa cumprir satisfatoriamente sua trajetória universitária. (PINTO, 2015). Com isso, o governo federal implementou o PNAES, em 2008, para atender às universidades federais e se insere em um conjunto de medidas destinadas à diminuição da evasão e abandono estudantil. Portanto, o conjunto de políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC) contribui para o atendimento de estudantes de baixa renda e fortalece a expansão e a democratização da educação superior. (BITTAR, 2012).

As ações de assistência estudantil devem abranger as dez áreas elencadas no PNAES: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e inclusão de pessoas com deficiência para viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de repetência e evasão escolar, decorrentes da insuficiência de condições financeiras. (BRASIL, 2010).

Diante das incertezas que PNAES está exposto, uma vez que tal política somente se efetiva se houver dotação orçamentária e seu alcance é delimitado pela quantidade de recursos disponibilizados para tal, surgiu a necessidade de analisar como ocorre o financiamento da política de permanência estudantil implementada por uma instituição federal do Piauí, estado que apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Produto Interno Bruto (PIB) per capita entre os menores do país.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo geral analisar como ocorreu o financiamento da política de permanência estudantil implementada pela Universidade Federal do Piauí, após a instituição do PNAES, visando identificar avanços e limites na implementação desta política. Dessa forma, foi delimitado como período para análise o ano de 2008, primeiro ano subsequente à criação do PNAES, a 2017.

Para tanto, foram definidos como objetivos específicos: identificar a fonte orçamentária e o montante dos recursos para Assistência ao Estudante de Ensino superior recebidos pela UFPI, no período de 2008 a 2017; verificar a evolução das despesas planejadas com os recursos da Assistência ao Estudante de Ensino Superior no mesmo período; verificar os tipos de auxílios, bolsas e serviços oferecidos pela Política de Assistência Estudantil da UFPI e os requisitos para os estudantes pleitearem cada benefício; analisar a relação oferta e demanda na Assistência Estudantil da UFPI para identificar se há cobertura total ou parcial dos estudantes que formam o público-alvo da Política de Assistência Estudantil; e analisar se a Política de Assistência Estudantil da UFPI está sendo eficiente por meio das taxas de retenção e evasão dos estudantes atendidos.

O estudo é do tipo exploratório e descritivo que utilizou-se de um Estudo de Caso da Universidade Federal do Piauí e os dados

coletados abrangeram o período de 2008, primeiro ano subsequente à criação do PNAES, a 2017.

O artigo encontra-se estruturado em seis seções: a primeira esta introdução; a segunda aborda a política pública e a ação afirmativa; a terceira trata sobre a assistência estudantil; a quarta aborda os aspectos metodológicos; a quinta delinea a política de assistência na UFPI e a última apresenta as considerações finais.

POLÍTICA PÚBLICA E A AÇÃO AFIRMATIVA

O termo ação afirmativa refere-se a políticas públicas que procuram aumentar as chances de pessoas de segmentos sociais discriminados ascenderem socialmente. Nessa perspectiva, a sub-representação de grupos, em instituições e posições de maior prestígio e poder na sociedade, pode ser considerada um reflexo de discriminação. Essas políticas visam à criação, por um período transitório, de incentivos que busquem equilibrar a estrutura de oportunidades entre diferentes segmentos da população. (OLIVEN, 2007).

As ações afirmativas são, portanto, políticas focais que investem recursos na reversão de desvantagens sociais historicamente construídas em detrimento de pessoas pertencentes a grupos discriminados e socioeconomicamente cerceados no passado ou no presente. Tratam-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural. (FERES JR., 2011).

Essa política ganhou força com Projeto de Lei nº 3.625/04, o qual estabeleceu um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. As instituições devem garantir no mínimo, 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino médio em escolas públicas. É, estabelecido, ainda, que essas vagas devam ser preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da federação na qual está instalada a instituição, segundo o censo do IBGE. (BITTAR, 2008).

Entre outras ações, cabe destacar o ProUni, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que tem a finalidade de conceder bolsas de estudos integral e parcial para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos. O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999, para substituir o Crédito Educativo, destina-se a financiar a formação de nível superior de estudantes que não possuem condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Acrescenta-se a essas ações o Programa Incluir, que fomenta projetos desenvolvidos por IFES, que garantam o acesso e permanência em igualdade de oportunidades para estudantes com necessidades especiais, que, desde 2005, financia projetos de universidades nas diversas regiões do país. (BITTAR, 2008).

Portanto, políticas de ações afirmativas introduzidas, principalmente, a partir dos anos 2000, têm oportunizado acesso à educação superior a camadas sociais historicamente sub-representadas nesse nível de ensino. Com isso, contribuem para atenuar as desigualdades estruturais da sociedade na medida em que diminuem desigualdades na distribuição das oportunidades educacionais em instituições que formam a elite do país. Também, têm estimulado o debate sobre questões referentes à equidade, reconhecimento, justiça, pondo em relevo questões relacionadas a diferentes projetos de nação. (CAREGNATO, 2017).

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A assistência estudantil, no contexto brasileiro, como vetor de ações afirmativas, vem sendo construída a partir de diversas reflexões, debates e práticas implementadas ao longo da história. Sua conformação está fortemente ligada às transformações sociopolíticas do país e a seus impactos na história da Educação Superior brasileira. De iniciativas pontuais e fragmentadas, restrita a instituições isoladas e escassos recursos, as discussões acerca da assistência ao estudante vão se tornando cada vez mais sistemáticas e complexas no decurso de sua trajetória até ganhar maior legitimidade na agenda do Governo e alcançar o status de política pública nos anos 2000.

A partir de então, foram criadas políticas que visam facilitar o acesso e permanência, nas universidades públicas, de indivíduos que, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, teriam mais dificuldade de alcançar e concluir esse nível de ensino. O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096/07, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. A proposta do Programa foi interiorizar o Ensino superior, instalando universidades e institutos federais em municípios ou microrregiões com população acima de 50 mil habitantes e com alta porcentagem de extrema pobreza. (BRASIL, 2007).

No mesmo ano, foi criado o PNAES, o qual se destinou a auxiliar estudantes matriculados em cursos de graduação presencial de instituições federais de ensino superior. Um dos objetivos era dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos de graduação, com intuito de diminuir a desigualdade social e possibilitar a democratização na educação superior. Foi elaborado pelo FONAPRACE, que entendeu a importância da assistência estudantil, como um fator de incorporação dos estudantes de baixa renda no processo de democratização da universidade. Dentro do contexto apresentado, as políticas assistência estudantil obtiveram uma maior atenção por parte do governo e de órgãos ligados a educação superior. (COSTA, 2009).

O PNAES objetiva promover a inclusão social, democratizar as condições de permanência dos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES e reduzir as taxas de retenção e evasão. (ANDRADE, 2017). Conforme o Decreto 7.234/10 (BRASIL, 2010), os objetivos do PNAES são:

- I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

As ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. (BRASIL, 2010).

Em relação ao financiamento, ficou determinado que a verba devesse ser repassada às IFES, que seriam as responsáveis pela implantação das ações e pela definição dos critérios de seleção dos alunos que seriam beneficiados pelos projetos. (VASCONCELOS, 2010). Portanto, apesar de ser o PNAES um programa nacional, cada universidade tem autonomia para utilizar os recursos disponibilizados conforme suas necessidades e especificidades locais, considerando áreas estratégicas e necessidades identificadas.

O foco do programa seria o de contribuir de forma eficaz para que haja melhoria no desempenho acadêmico do estudante, para evitar a repetência e a evasão, uma vez que tal situação gera um alto custo para o governo e para a instituição. (ANDRADE, 2017). No entanto, o Decreto 7.234/10 determinou que fossem atendidos, no âmbito do PNAES, prioritariamente, estudantes oriundos da rede pública de Educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo dos demais requisitos fixados pelas IFES.

Posteriormente, com a compreensão de que o PNAES não era capaz de suportar sozinho toda a demanda por condições de permanência no ensino superior público, em 2013, através da Portaria nº 389, de 09 de maio, o MEC criou o Programa de Bolsa Permanência (PBP). Alinhado com a política nacional de assistência estudantil do país, o programa refere-se à concessão de um auxílio financeiro que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e conclusão de curso dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica e estudantes indígenas e quilombolas. (DUTRA, 2017).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigação trata-se de um Estudo de Caso, no qual o locus de estudo foi a Universidade Federal de Piauí e cujos dados coletados

cobrem o período temporal de 2008, primeiro ano subsequente à criação do PNAES, a 2017. Quanto à forma de abordagem, classifica-se como uma pesquisa qualitativa. Quanto aos fins, essa pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva.

No que se refere às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a documental. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), o estudo bibliográfico é um levantamento de bibliografia já publicada sobre determinado assunto, o que permite ao pesquisador analisar sua pesquisa e manipular as informações.

A pesquisa documental, por sua vez, representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo a alguns temas, portanto, a pesquisa documental é também apropriada quando queremos estudar longos períodos de tempo, buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno; constitui-se no exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares. (GODOY, 1995). Destarte, a pesquisa documental foi crucial para o desenvolvimento do estudo, através da qual se obteve dados gerais sobre o financiamento da assistência estudantil na UFPI, a partir da análise do Orçamento Anual, Relatórios de Gestão e informações disponibilizadas no site da instituição.

Os dados obtidos através da análise dos documentos foram registrados no programa Microsoft Excel 2016, no qual se pôde elaborar tabelas e gráficos para melhor visualização dos resultados encontrados. Assim, a análise dos dados permitiu o estabelecimento das conclusões da pesquisa a partir dos dados coletados e tabulados.

POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DA UFPI

No âmbito da Universidade Federal do Piauí, o atendimento ao discente é processado de maneira integral, através das políticas inclusivas de favorecimento ao seu acesso e manutenção da sua permanência, potencializando o oferecimento de ensino de qualidade no âmbito da graduação e pós-graduação e proporcionando um ambiente adequado ao desenvolvimento da pesquisa científica. (BRASIL, 2015).

A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC) é o órgão que executa a política de atendimento ao estudante. Organiza, dirige, supervisiona e orienta as atividades universitárias no contexto social e assistencial. É o órgão facilitador da permanência do estudante na instituição por meio de seus programas e propõe a participação, a organização e a explicitação das normas de acesso aos programas, facilitando e promovendo a integração do acadêmico com a UFPI. (BRASIL, 2015). Desta maneira, executa a Política Nacional de Assistência Estudantil e as ações de atendimento ao servidor. A PRAEC foi criada em 1992, a fim de organizar, dirigir, supervisionar e orientar as atividades universitárias no contexto social e assistencial. (BRASIL, 2015).

É o órgão que implanta ações para garantir a permanência do alunado e a conclusão de cursos de graduação, agindo, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes das condições de vulnerabilidade socioeconômica. Para programar essa política, o Governo Federal destina recursos às IFES, os quais são aplicados em moradia, alimentação, transporte, inclusão digital, lazer, cultura, esporte, dentre outros. (BRASIL, 2015).

A elaboração e execução da política assistencial da UFPI se coadunam com as diretrizes estabelecidas no FONAPRACE, no PNAES, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPI e na Carta Programa da Gestão Universitária vigente. (BRASIL, 2015).

A PRAEC executa os programas de apoio aos discentes, caracterizados pela natureza inclusiva que revelam indicativos claros de organização e gestão com visão de futuro e de responsabilidade social. Os programas descritos, a seguir, são voltados para o oferecimento, aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, subsídios necessários à melhoria de seu desempenho acadêmico e, conseqüentemente, da garantia de sua permanência na instituição até a conclusão do curso. (BRASIL, 2015).

O conjunto de ações de assistência estudantil e comunitária da UFPI desenvolvida por meio da PRAEC estão sob a responsabilidade de um corpo multidisciplinar de profissionais, dentre os quais se destacam educadores, assistentes sociais, pedagogos, nutricionistas, odontólogos, psicólogos, administradores, técnicos em educação, dentre outros, tanto no campus sede, quanto nos campi fora de sede

por meio dos Núcleos de Assistência Estudantil (NAE), que buscam atender e apoiar os membros da comunidade universitária, especialmente, os estudantes, no seu processo de autoconhecimento e desenvolvimento de habilidades e capacidades. (BRASIL, 2015).

Atualmente, as ações desenvolvidas contemplam integralmente as dez áreas preconizadas pelo Decreto nº 7.234/10 para a concretização do PNAES: moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso à aprendizagem pelos alunos com necessidades especiais. (BRASIL, 2015).

ATENDIMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFPI

Com os benefícios de assistência ao estudante implementados pela UFPI ao longo de 2008 a 2017, a instituição tem conseguido atender um número cada vez maior de estudantes dos cursos de graduação presencial, dando prioridade aos alunos em condições de vulnerabilidade socioeconômica, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Quantitativo de Estudantes Atendidos pelos Benefícios de Assistência Estudantil da UFPI 2008-2017

BENEFÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017
Residência Universitária (REU)	119	140	150	150	178	265	295	332	303
Bolsa Alimentação (BA) ² / Isenção da Taxa de Alimentação (ITA)	355	400	372	604	618	84	91	117	174
Bolsa Trabalho ¹ / Bolsa Permanência (BP) ¹ / Bolsa de Apoio Estudantil (BAE)	323	350	1366	1115	1800	2316	1593	3191	3125
Auxílio Alimentação	-	400	418 ³	-	-	-	-	-	-
Auxílio Transporte	-	72	72 ³	-	-	-	-	-	-
Auxílio Moradia/ Auxílio Residência (AR)	-	65	65 ³	-	-	-	19	37	68
Auxílio Creche (AC)	-	-	-	-	19	62	77	97	107
Apoio à Participação em Eventos Científicos (APEC)	-	-	-	-	-	44	181	85	172
Bolsa de Incentivo a Atividades Multiculturais e Acadêmicas (BIAMA)	-	-	-	-	-	185	228	263	182
Bolsa de Incentivo ao Esporte (BIAE)	-	-	-	-	-	-	42	51	20
Bolsa de Inclusão Social (BINCS)	-	-	-	-	-	4	7	33	32
Bolsa de Inclusão Social – Estudante Surdo (BINCS-ES)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa de Incentivo a Ações Afirmativas (BIAF)	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Kit Odontológico	-	-	-	16	21	20	23	33	47
TOTAL	797	1427	1888	1885	2636	2980	2556	4239	4246

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados dos relatórios da PRAEC e PROPLAN (2008-2017).

Nota: dados quantitativos de 2013 não estão disponíveis.

Nota 1: entre 2008 e 2012 estão incluídos alunos dos Colégios Técnicos Profissionalizantes.

Nota 2: entre 2008 e 2012 estão incluídos alunos PEC-G e dos Colégios Técnicos Profissionalizantes.

Nota 3: Esses auxílios foram convertidos em Bolsa Permanência em 2010.

O Quadro 1 traz a evolução do quantitativo de estudantes atendidos pelos benefícios, ainda vigentes, oferecidos pela PRAEC, no período analisado. Nota-se um crescimento de 432% no número de beneficiários de 2008 para 2017. Constata-se, também, o aumento dos tipos de bolsas ofertadas, que buscaram atender as 10 áreas de abrangência do PNAES.

Em 2008, havia apenas três benefícios (REU, BA e Bolsa Trabalho), além dos serviços de Restaurante Universitário (RU), odontológico, social, psicológico e pedagógico, restritos, praticamente, ao campus sede, os quais foram evoluindo ao longo dos anos e se expandindo entre os demais campi da UFPI graças aos recursos do PNAES.

Nos anos de 2009 e 2010, verifica-se uma diversificação nos tipos de auxílios buscando atender às áreas de alimentação, moradia e transporte, principalmente nos campi do interior do estado, os quais foram convertidos em Bolsa Permanência, uma vez que esta constitui um auxílio financeiro para suprir necessidades de alimentação, transporte, moradia e material didático.

Os benefícios disponibilizados à comunidade estudantil da UFPI são pleiteados junto à PRAEC (CACOM/NAE), cuja seleção dos beneficiários realiza-se através de edital específico publicado no site da UFPI, geralmente, duas vezes ao ano, a cada início de semestre letivo, para atender os estudantes ingressantes. Os benefícios APEC, ITA e AC são de fluxo contínuo, ou seja, podem ser solicitados a qualquer tempo durante o período letivo.

Para pleitear algum benefício, o discente deve atender, prioritariamente, ao critério da vulnerabilidade social, conforme Decreto nº 7.234/10, ou seja, ser procedente de família com renda de até um e meio salário-mínimo por pessoa, além de estar regularmente matriculado em curso de graduação presencial na UFPI em, no mínimo, quatro disciplinas, e/ou carga horária semestral de 300 horas; não ser portador de curso superior; não cursar concomitante outro curso superior em instituição pública ou privada.

Para concorrer ao Auxílio Creche o estudante, além atender os critérios acima, deve comprovar ter filho na faixa etária de zero a dois anos e onze meses (de 2012 a 2016), sendo que, em 2017, a idade máxima foi ampliada para três anos e onze meses.

Para concessão das Bolsas BIAMA e BIAE, o aluno deve, ainda, comprovar tempo disponível para se dedicar às atividades previstas no projeto; apresentar indicador de desempenho acadêmico igual ou superior a seis; e, para a bolsa BIAE, o aluno deve comprometer-se a participar, no mínimo, uma vez por ano, dos Jogos Universitários da UFPI ou de outras competições oficiais.

Mesmo depois de selecionados, os discentes beneficiados devem comprovar vínculo semestral com a UFPI e manter o Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) em, no mínimo, 7,0 (sete) ou apresentar melhoria progressiva de, pelo menos, 30% a cada semestre.

Os critérios de seleção sofreram poucas alterações durante o período do estudo, como no número de disciplinas que deveriam estar matriculados, que, em 2012 e 2013, eram de 5 (cinco) disciplinas.

Até 2015, de acordo com o Decreto nº 7.416/10, o estudante não poderia acumular os benefícios da PRAEC com qualquer outra bolsa paga por programas oficiais no âmbito da UFPI ou de outras instituições (exceto Bolsas de Transferências de Renda como, por exemplo, Bolsa Família); a partir do edital do ano de 2016, os estudantes contemplados com a BAE, ITA, AR, APEC e AC puderam acumular o benefício com uma bolsa acadêmica, por mérito, de programas oficiais no âmbito da UFPI; e os benefícios REU, AR e ITA, com o Programa Bolsa Permanência do MEC.

Após o período de inscrição determinado pelos editais, com o preenchimento do questionário online e envio da documentação exigida pela PRAEC, é feita a seleção socioeconômica pelo Serviço Social ou NAE. A classificação dos estudantes é definida pelo índice socioeconômico individual, da menor para a maior renda per capita do estudante.

Contudo, a maior demanda de estudantes é para o BAE, em todos os campi, havendo uma grande quantidade de alunos excedentes em relação ao número de vagas. No entanto, a UFPI tem procurado atender a demanda reprimida ao longo do ano.

Em 2016, pouco mais de 2.530 estudantes se inscreveram para algum dos benefícios, dos quais 2.155 foram atendidos, o que correspondeu a 85% dos alunos pleiteantes. Em relação ao BAE, a cobertura da demanda foi de 83%, vale ressaltar que no Campus de Floriano, todos os estudantes selecionados foram contemplados, e, em Bom Jesus, quase a totalidade.

Comparando a anos anteriores, em 2009, dos 1.308 pleiteantes aos diversos benefícios da PRAEC, 659 foram contemplados com um dos benefícios oferecidos, o que representou um atendimento de cerca de metade da demanda (49,62%). Em 2011, dos 4.128 estudantes inscritos para os benefícios, a assistência estudantil atendeu 2.035, o que correspondeu a quase metade (49,3%) dos pleiteantes e uma cobertura da ordem de 43% dos que demandaram a Bolsa Permanência. Somando esses benefícios à alimentação subsidiada oferecida pelos RU, a UFPI alcançou o percentual de 42,7% de atendimento da totalidade de estudantes universitários da instituição.

No entanto, o número de estudantes que se enquadram nos critérios de vulnerabilidade socioeconômica na UFPI é maior que o número de beneficiados pelos programas da PRAEC, principalmente, após a Lei de Cotas, a qual reserva vagas para estudantes oriundos de escola pública e com renda de um e meio salário mínimo. A estes, a PRAEC não teria capacidade de atender com os recursos oriundos do PNAES, embora nem todos se inscrevam para concorrer aos benefícios, seja por falta de conhecimento no período de abertura do edital, seja pela falta da documentação comprobatória exigida pela PRAEC, ou outros motivos.

Restaurante Universitário

Além dos benefícios de transferência de renda acima mencionados, a UFPI oferta, desde 1977, o serviço de Restaurante Universitário, o qual, na última década, foi expandido largamente com a inauguração de duas novas unidades em 2008 e 2009 no campus sede. Em 2010, a unidade central foi readequada para atender a demanda triplicada deste campus. Em meados do mesmo ano, inaugurou-se uma unidade no Campus de Bom Jesus-PI e outra no Campus de Parnaíba-PI. Ao final do ano seguinte, em 2011, o RU passou a funcionar também no Campus de Picos-PI e, em 2013, no de Floriano-PI. A partir de então, toda a comunidade universitária foi contemplada com o serviço de Restaurante Universitário, totalizando sete unidades, todas com as mesmas características gerais e o mesmo padrão de qualidade e funcionando no sistema de autogestão.

Quadro 2 - Quantitativo de Refeições Fornecidas, Despesas e Arrecadações do RU (2008-2017)

ANO	TOTAL DE REFEIÇÕES	EST. ENSINO SUPERIOR	BA/ITA	CUSTO MÉDIO UNITÁRIO	ARRECADAÇÃO	DESPESA R\$
2008	616.013	413.218	46.080	2,08	R\$ 384.247,05	1.279.527,64
2009	648.715	394.790	78.513	2,16	R\$ 365.739,50	1.398.065,56
2010	998.507	674.218	106.499	2,36	R\$ 630.659,90	2.352.615,67
2011	1.276.184	893.971	106.531	2,61	R\$ 839.775,80	3.327.215,62
2012	1.207.788	794.169	411.397	2,91	R\$ 839.908,05	3.789.832,58
2013	1.854.700	1.306.852	126.758	3,05	R\$ 1.268.484,20	5.656.275,43
2014	1.928.852	1.326.570	130.077	3,08	R\$ 1.297.525,50	5.937.633,70
2015	1.609.384	1.192.156	136.195	3,56	R\$ 993.951,80	5.725.499,81
2016	2.017.035	1.543.921	214.084	4,15	R\$ 1.265.806,85	8.368.548,97
2017	2.094.929	1.635.325	205.664	4,17	R\$ 1.334.758,35	8.727.993,83

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados dos relatórios da PRAEC (2010/2017) e dados fornecidos pela CND/PRAEC.

O Quadro 2 evidencia o número crescente de refeições fornecidas pelos RU, a cada ano, no período analisado, das quais, em média, 63,8% atenderam estudantes do Ensino superior e, aproximadamente, 11% se destinou a estudantes beneficiários do BA ou ITA. O total arrecadado com as taxas de acesso ao RU durante o período correspondeu apenas a 17,5% do total de despesas com material de consumo, sendo a maior parte da despesa financiada com recursos do PNAES.

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFPI

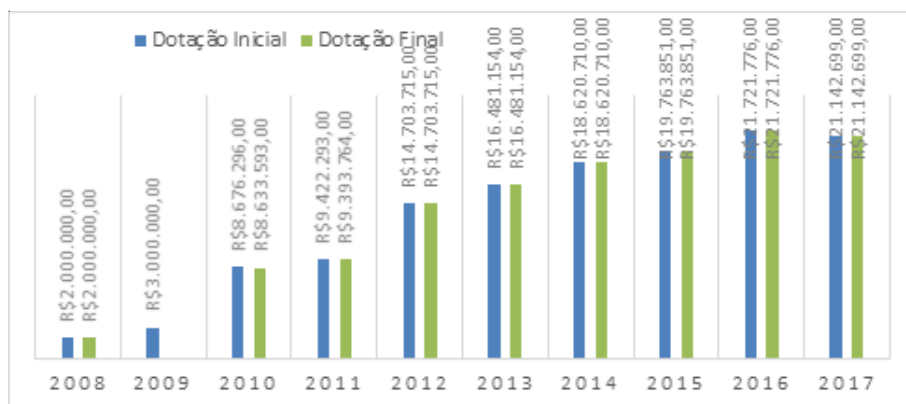
O orçamento da UFPI é aprovado anualmente pelo Congresso Nacional, integrando o Orçamento da União através da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo as dotações distribuídas pelos diversos programas desenvolvidos pela instituição. Integram o orçamento três grandes grupos de despesa: Pessoal e Encargos; Outras Despesas Correntes e Despesas de Capital (BRASIL, 2015).

Além das dotações constantes da LOA, a UFPI busca captar recursos em outros órgãos governamentais, agências de fomento e instituições privadas, tais como o Ministério da Ciência e Tecnologia, a CAPES, o CNPq, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Petróleo, Ministério dos Esportes, entre outros. Afora a captação de recursos

acima citada, a UFPI, por intermédio de suas Unidades Acadêmicas, oferece Cursos de Extensão e de Especialização, presta consultorias, realiza concursos para órgãos públicos, entre outras atividades que geram recursos arrecadados diretamente pela instituição. (BRASIL, 2015).

Especificamente, tratando do financiamento da assistência estudantil, antes do PNAES, os recursos previstos no orçamento para a ação 4002, código da Assistência Estudantil na UFPI, eram inferiores à quantia que passou a ser destinada pela União. A transformação do PNAES em política de governo possibilitou a ampliação dos recursos da assistência estudantil na UFPI, de forma similar ao que ocorreu em âmbito nacional, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução dos Recursos destinados a Assistência ao Estudante de Ensino Superior na UFPI (2008 - 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Orçamento da UFPI (2008-2017).

No Gráfico 1, percebe-se uma taxa de crescimento nominal desses recursos, os quais aumentaram mais de 10 vezes entre 2008 e 2017, principalmente, a partir do ano de 2010, quando foi aprovado o Decreto nº 7.234/10 que dispõe sobre o PNAES. A partir de então, os recursos foram sempre crescentes até 2017, quando, pela primeira vez, diminuiu o valor nominal da dotação inicial em 2,66% em relação a 2016, equivalente ao que ocorreu em nível nacional.

Durante o período analisado, o financiamento da Assistência Estudantil da UFPI, ocorreu através de dois tipos de fontes dos recursos: fonte 100 - proveniente de receitas do Tesouro Nacional; tem natureza tributária, de contribuição, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituindo, assim, recurso disponível para livre programação; fonte 250 - composta por recursos não-financeiros, que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública, os quais têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro. (MACHADO, 2016).

Nos anos de 2008 e 2009, a Assistência ao Educando do Ensino de Graduação da UFPI foi financiada com recursos das fontes 100 e 250, de modo que 50% do valor dos recursos da dotação inicial, prevista para o período, eram da fonte 250, ou seja, recursos diretamente arrecadados pela instituição. Como se vê no Gráfico 1, ressalta-se que a quantia direcionada para a Assistência Estudantil era bem inferior à quantia que passou a ser destinada pela União.

De 2010 em diante, os recursos da ação 4002 passaram a ser, exclusivamente, da fonte 100, assim sendo, com a transformação da Assistência Estudantil em uma política de governo, tornou-se possível planejar as ações da política de permanência da UFPI com os recursos assegurados pelo PNAES.

O orçamento anual da UFPI apresenta as despesas realizadas com os recursos destinados à Assistência ao Estudante de Ensino superior, sob o código 4002. Com base nesses dados, é possível observar o planejamento dos gastos a partir dos recursos para a assistência ao estudante na UFPI, no intervalo entre 2008 e 2017, como exposto no Quadro 3 que sintetiza a distribuição percentual das referidas despesas.

Quadro 3 - Distribuição percentual (%) das despesas previstas com os recursos da Assistência ao Estudante do Ensino Superior da UFPI (2008 - 2017)

PNAES	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Auxílio Financeiro a Estudante	50%	33%	46%	40%	48%	59%	61%	59,4%	60%	65%
Material de Consumo	50%	50%	32%	47%	32%	30,2	30%	32%	32%	31,8%
Equipamentos e Material Permanente			8%	5%	7%	5,3%	2%	1,7%	1,6%	1,7%
Outros Serviços Terceiros – Pessoa Física				8%	5,4%	4,9%	4%	5%	4,6%	
Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica		17%	14%		0,6%		1,3%		0,6%	
Obras e Instalações					7%					
PROMISAES										
Auxílio Financeiro a Estudante						0,6%		0,6%		0,5%
INCLUIR										
Auxílio Financeiro a Estudante										0,6%
Equipamentos e Material Permanente							1,7%	1,3%	0,5%	0,4%
Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica									0,7%	

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Orçamento da UFPI (2008-2017).

O Quadro 3 evidencia que o montante de recursos da Assistência Estudantil tem sido, prioritariamente, destinado ao auxílio financeiro dos estudantes, que é crescente a cada ano, em detrimento da utilização em material de consumo - que se constitui, principalmente, de gêneros alimentícios para abastecimento dos Restaurantes Universitários - que vem decrescendo e do investimento em obras, equipamentos e material permanente, como os espaços de moradia estudantil, creches, espaços coletivos de convivência e vivência universitária.

Nesse contexto, para o financiamento da Assistência Estudantil, a UFPI entra com uma contrapartida, uma vez que os recursos do PNAES não são suficientes para os serviços de manutenção de equi-

pamentos, de mão de obra terceirizada, além dos serviços de manutenção predial e dos gastos gerais de produção (água, energia elétrica, telefone, internet, combustível, etc.) dos Restaurantes Universitários, bem como das Residências Universitárias.

Portanto, nota-se que a UFPI tem direcionado parcela crescente dos recursos do PNAES para atendimento dos seus estudantes por meio de bolsas, buscando, assim, contribuir financeiramente com os gastos do estudante para estudar na instituição, como estratégia para reduzir os índices de retenção e evasão.

Segundo Santos e Marafon (2016), o recurso da bolsa tem papel central no suprimento das variadas necessidades do cotidiano dos estudantes, daí a sua importância ao funcionar como complemento à renda familiar, auxiliando nas necessidades de permanência. Porém, para alguns estudantes, a bolsa torna-se o único rendimento garantido, a principal fonte de renda. Esta centralidade deve-se, supostamente, à falta de efetividade das demais políticas, que deveriam proporcionar a garantia de condições mínimas de sobrevivência aos cidadãos.

Isso corrobora com o modo como a Política de Assistência Estudantil vem se efetivando nas universidades federais, tendendo ao fenômeno chamado "bolsificação", priorizando a distribuição de bolsas, ou seja, centrada na transferência de renda. Nesse sentido, Machado (2016) ao estudar o financiamento da Política de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) encontrou uma média, no período de 2011 a 2015, de 49,1 % dos recursos da ação 4002 destinados ao auxílio financeiro a estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lógica da bolsificação é inevitável, na medida em que, apesar do aumento nominal de recursos para a Assistência Estudantil no último período, seu orçamento ainda é insuficiente, considerando-se a ampliação de vagas e a política de cotas, que tendem a ampliar a entrada de setores mais pauperizados da classe trabalhadora nas universidades públicas, aumentando a necessidade de assistência. Assim, o subfinanciamento da assistência estudantil permanece. (CISLAGHI E SILVA, 2012).

Contudo, o foco de políticas públicas, como o PNAES, é contribuir de forma eficaz para que haja melhoria no desempenho acadêmico do estudante, para evitar a repetência e a evasão, uma vez que tal situação gera um alto custo para o governo e para a instituição. (ANDRADE, 2017).

A retenção pode ser traduzida como a condição do aluno que se mantém matriculado em determinado curso por um período maior que o planejado pelo currículo deste curso, o que gera ônus social com gastos públicos nas instituições federais. Além disso, o baixo desempenho pode relacionar-se à evasão e impactar outros fatores de ordem pessoal e acadêmica, comprometendo a formação do estudante. (ANDRADE, 2017).

A evasão, por sua vez, é indicativa de falhas no processo de ensino e ineficácia do serviço prestado, além de um aumento nos gastos financeiros, pois a mesma estrutura acadêmica que deveria atender determinado grupo inicial estaria sendo destinada a um quantitativo menor de alunos. A evasão possui efeitos danosos principalmente para a sociedade, tais como: desperdício de capacidade voltada à formação e capacitação, menor eficiência produtiva das empresas, perda de competitividade nacional e carência de mão de obra especializada. (SILVA et al., 2012).

Destaca-se, aqui, a necessidade de avaliar as políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados capazes de transformar a realidade por meio da prestação de serviços que sejam eficientes numa relação custo-benefício, eficazes no alcance dos objetivos propostos e efetivos no atendimento às necessidades e expectativas do público-alvo. (ANDRADE, 2017).

Assim, conforme os registros acadêmicos da Coordenadoria de Estatística e Documentação do Ensino da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (CEDE/PREG), a taxa global de evasão da UFPI, no primeiro semestre de 2016, foi de 9%, e a taxa de retenção foi de 17%; no segundo semestre do mesmo ano foi de 14,7% e 14%, respectivamente. Entretanto, os beneficiários das ações de Assistência Estudantil da UFPI, incluindo os cotistas, apresentaram taxa de evasão e retenção de 1,92% e 9,2% em 2016.1 e 1,53% e 4,97%, em 2016.2, respectivamente.

Pode-se dizer que, essa diferença nas taxas de evasão e retenção, deve-se, em parte, a política de permanência implementada pela

UFPI denotando, de certa forma, sua eficácia. Não devendo esquecer que os motivos que levam a evasão e retenção são diversos, não apenas de ordem financeira.

Então, apesar dos limites e contradições pontuados ao longo deste estudo, houve um avanço considerável na implementação da política de permanência estudantil da UFPI, nos últimos anos, em virtude do PNAES, uma vez que, mesmo focalizada e residual, atende estudantes que se apresentam dentro do recorte de renda determinado pelo Decreto nº 7.234/10, assegurando recursos orçamentários para subsidiar sua permanência no Ensino superior.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. M. J.; TEIXEIRA, M. A. P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. **Avaliação**, v. 22, n. 2, 2017.

BITTAR, M.; FARIA, S. C.; HAGE, S. M. Democratização da Educação Superior no Brasil: discutindo o conceito. In: MANCEBO, D.; BITTAR M.; CHAVES, V. L. J. (Orgs.). **Educação superior: expansão e reformas educativas**. Maringá: EDUEM, 2012.

BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Universidade Federal do Piauí. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2015-2019**/ Universidade Federal do Piauí. Teresina: EDUFPI, 2015.

_____. **Decreto nº 7.234**, 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.096**, 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. 2007.

CAREGNATO, C. E.; OLIVEN, A. C. Educação superior e políticas de ação afirmativa no Rio Grande do Sul: desigualdades e equidade. **Educar em Revista**, n. 64, 2017.

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, v. 14, n. 31, 2012.

COSTA, S. G. **A permanência na educação superior no Brasil**: uma análise das políticas de assistência estudantil. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. 2009.

DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v. 25, n. 94, 2017.

FERES JR., J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. A ação afirmativa no ensino superior brasileiro. **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, IESP-UERJ, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. FONAPRACE. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. Brasília: ANDIFES, 2014.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 3, 1995.

MACHADO, F. M. **O financiamento da assistência estudantil na UFES no contexto de contrarreforma da educação superior**. 2016. 138 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.

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

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas, relações raciais e políticas de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, 2007.

PINTO, F. P. **Políticas de permanência**: estudo multicaso das universidades federais do Estado de São Paulo. 2015. 105f. Dissertação (Mestrado Profissional - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas). Universidade Federal de São Paulo, 2015.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, v. 19, n. 3, 2014.

SANTOS, C. P. C.; MARAFON, N. M. A Política de Assistência Estudantil na Universidade Pública Brasileira: desafios para o Serviço Social. **Textos & Contextos**, v.15, n. 2, 2016.

SILVA, M. G. M.; VELOSO, T. C. M. Acesso nas políticas de educação superior: dimensões e indicadores em questão. **Avaliação**, v. 18, n. 3, 2013.

SILVA, P. M.; CARVALHO, W. W.; CARVALHO, F. A.; FURTADO, R. P. M. Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista GUAL**, v. 5, n. 4, 2012.

VASCONCELOS, N. B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Revista da Católica**, v. 2, n. 3, 2010.

RELAÇÕES DE EMPODERAMENTO DE MULHERES QUE OCUPAM CARGOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

*Fernanda Raquel dos Santos Sousa¹
John Lennon Nunes Feitosa²
Fabiana Rodrigues de Almeida Castro³
Alexandre Rabelo Neto⁴*

RESUMO

A ideia de empoderamento passou a ganhar destaque, nos últimos anos, em face da necessidade de igualdade nas relações de gênero. A presença feminina em cargos de gestão é um fenômeno atual e que pressupõe uma situação de equilíbrio entre as relações de gênero dentro e fora do ambiente de trabalho. Em razão da ainda presente situação de desigualdade entre mulheres e homens, este estudo se propôs a analisar as relações de empoderamento de mulheres que ocupam cargos de gestão na Universidade Federal do Piauí (UFPI), no ano de 2019. Para tanto, foram entrevistadas duas Pró-Reitoras e realizada Análise de Conteúdo. O estu-

¹Mestranda em Gestão Pública, na Universidade Federal do Piauí. E-mail: nandaraquel11@gmail.com

²Mestrando em Gestão Pública, na Universidade Federal do Piauí. E-mail: john.lennon@ufpi.edu.br

³Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail: fabianaalmeida@ufpi.edu.br

⁴Doutor em Administração de Empresas pela UNIFOR. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. E-mail: alexandrenaka@hotmail.com

do é do tipo qualitativo. Foi possível identificar que as gestoras se sentem empoderadas, seguras no cargo que exercem e acreditam que contribuem para uma melhor gestão da instituição. Como contribuição, a pesquisa se soma aos estudos sobre empoderamento de mulheres no campo organizacional.

Palavras-chave: Empoderamento. Poder. Gênero. Gestão. Universidade Federal do Piauí.

ABSTRACT

The idea of empowerment has gained prominence in recent years due to the need for equality in gender relations. The female presence in management positions is a current phenomenon that presupposes a balance between gender relations inside and outside the workplace. Due to the still present situation of inequality between women and men, this study aimed to analyze the empowerment relations of women in management positions at the Federal University of Piauí (UFPI), in 2019. For this, a qualitative research was conducted with an interview with two Pro-Rectors of the institution, using Content Analysis as a method. With this study it was possible to identify that these managers feel empowered, secure in their position and believe that they contribute to a better management of the university. The contribution made is advancing studies on women's empowerment in the organizational field.

Keywords: Empowerment. Power. Gender. Management. Federal University of Piauí.

INTRODUÇÃO

Estudos que buscam retratar a temática da inserção da mulher no mercado de trabalho têm crescido nos últimos anos. (BRUSCHINI, 2007). Entretanto, esse engajamento não tem contribuído, significativamente, para diminuir as disparidades de gênero e suas relações, sobretudo no contexto das organizações. A mulher tem aumentado sua participação no mercado de trabalho (IBGE, 2018), mas isso não tem extinguido de maneira efetiva velhas práticas de diferenças entre os gêneros.

Segundo Martins (2003), a palavra empoderamento tem origem americana - empowerment, significando, basicamente, tornar-se mais poderoso, apossar-se, crescido no poder. No sentido atual, empoderamento quer dizer a transformação de um sujeito em agente ativo, por meio de processos que variam de acordo com a situação e o contexto. (BOURDIEU, 1998).

O conceito de empoderamento surgiu nos Estados Unidos, na década de 1970, ligado aos movimentos pelos direitos dos negros, aos direitos civis e a conquista da cidadania plena. (COSTA, 2004). A partir de então, o termo começou a ser utilizado pelos movimentos feministas fazendo alusão às alterações de processos e estruturas que reduzem as mulheres à posição de subordinada aos homens. Na década seguinte, o termo empoderamento começou a se popularizar, mas sua disseminação só ocorreu nos últimos anos, embora sua definição seja ainda difusa e pouco clara na maior parte dos trabalhos que a utilizam. (ANTUNES, 2002).

Diferentemente dos Estados Unidos, o cenário no Brasil não era tão favorável para a construção de movimentos feministas, principalmente, em 1964, com o golpe militar. A primeira onda do feminismo surgiu a partir da luta pelo direito ao voto. "As sufragetes brasileiras foram lideradas por Bertha Lutz, bióloga, cientista de importância, que estudou no exterior e voltou para o Brasil na década de 1910, iniciando a luta pelo voto". (PINTO, 2010, p. 16).

Desde então, a luta pelos direitos e pelas relações de paridades entre homens e mulheres só vem crescendo a cada ano, consubstanciado pela ideia do empoderamento feminino na busca pela igualdade de gênero, tanto no contexto organizacional como na sociedade como um todo. Nas relações de trabalho na área pública, tendo em vista que os cargos de gestão são ocupados de maneira desigual entre homens e mulheres, Metz (2014) alerta para o pouco número de gestoras, principalmente, em universidades públicas, e sinaliza a existência de dificuldades a serem superadas, ainda que venham sendo diminuídas com o tempo.

Diante do exposto, este estudo traz o seguinte problema: quais as relações de empoderamento de mulheres que ocupam cargos de gestão (especificamente Pró-Reitoras) na UFPI? Apresenta como objetivo principal analisar as relações de empoderamento de mulheres

que ocupam cargos de gestão em Pró-Reitorias na UFPI. De maneira análoga, pretende-se atender aos seguintes objetivos específicos: descrever o perfil das mulheres gestoras que ocupam cargos de gestão em Pró-Reitorias na UFPI; investigar o ponto de vista das mulheres que ocupam cargos de gestão em relação à posição hierárquica do cargo que ocupam na UFPI e compreender os principais problemas que as mulheres que ocupam cargos de gestão enfrentam na UFPI na relação de poder homem-mulher.

Aspectos ligados a diferenças salariais, perspectivas de crescimento no cargo, reconhecimento profissional e maior absorção no mercado de trabalho ainda são pontos de desigualdades entre homens e mulheres na sociedade atual, o que nos permite debater sobre relações de empoderamento. (COSTA, 2004). Além do que já foi dito, este trabalho é justificável por contribuir para o estado da arte em pesquisas na área de empoderamento feminino na esfera pública, uma vez que se trata de um tema que ainda é pouco trabalhado na literatura. (FONSECA, 1996). Contribui também para o conhecimento nas organizações das principais diferenças no tratamento de homens e mulheres que ocupam a mesma posição hierárquica. (CASTELLS, 1999). Tem-se, ainda, como contribuição o avanço nos estudos sobre empoderamento de mulheres no campo organizacional.

O artigo está organizado em cinco seções, iniciando com esta introdução; a segunda seção sumariza o conceito de empoderamento feminino e explora sua relação com o mercado de trabalho; a terceira, apresenta a metodologia da pesquisa; a quarta, trata da análise e discussão dos dados e a quinta, apresenta as considerações finais.

EMPODERAMENTO FEMININO: aspectos conceituais

Segundo Mageste (2008), no século XX, a polêmica da igualdade entre os gêneros tomou força nas ciências sociais. Os movimentos feministas e a grande inserção das mulheres no desenvolvimento da sociedade criaram circunstâncias para que fossem vistas com olhos mais propensos a uma nova perspectiva.

Para Costa (2004), o conceito de empoderamento foi elaborado na década de 1970, relacionado estreitamente aos movimentos de direitos civis nos Estados Unidos, como expressão de autoavaliação

da raça negra e conquista de cidadania plena. Carvalho (2004) observa que, nesse período, o conceito de empowerment passou a ser influenciado pelos chamados movimentos de autoajuda; nos anos 80, pela psicologia comunitária; e, a partir dos anos 90, tem sua influência originada de movimentos que buscam afirmar o direito de cidadania sobre diferentes dimensões da vida social.

De acordo com Kleba (2005), alguns autores preferem usar o termo em inglês *empowerment* para manter a característica da tradução, que significa atribuir poder. Para Herrenkohl *et al.* (1999), *empowerment* é um conjunto de procedimentos que buscam a interação e o envolvimento das pessoas com o trabalho e que as impulsionam a tomar iniciativas e a interferir com ações no processo produtivo.

Para Deere e León (2002), a palavra empoderamento possui significados distintos: em algumas situações, o termo expressa o sentido de emancipação, controle e busca de poder social ou político; em outras, percebem-se pessoas obtendo controle sobre suas próprias vidas e planejando seu futuro, como forma de mudança desejada. Lisboa (2008) acrescenta que o empoderamento é o mecanismo pelo qual as pessoas, as organizações e as comunidades tomam controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida, de seu destino, tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir.

Segundo Felipe *et al.* (2014), o empoderamento não proporciona vivências iguais para todas as mulheres, não tem começo bem definido, não existem fórmulas ou projetos, receitas ou modelos prescritos que ensinem a mulher a se empoderar, sendo ajustado pelo indivíduo de acordo com suas experiências de vida e o contexto no qual está inserido.

Para Herriger (2006), empoderamento implica em ruptura e mudança do curso de vida, contudo, o processo de empoderamento requer vivências de poder compartilhado, pois a maior parte dos problemas e desafios cotidianos e, especificamente, os que envolvem diferentes interesses no campo das políticas públicas, dificilmente poderão ser resolvidos sem o engajamento de outras pessoas envolvidas e interessadas.

De acordo com Melo e Lopes (2012), o fortalecimento da mão de obra feminina vem provocando profundas mudanças culturais.

Com isso, o patriarcalismo vem perdendo sua força e as mulheres começam a atuar ativamente nas atividades que antes eram somente de homens. O empoderamento das mulheres, assim, representa um desafio às relações patriarcais nos espaços socioinstitucionais, em especial dentro da família, ao poder dominante do homem e à manutenção dos seus privilégios de gênero. Além disso, significa uma mudança na dominação tradicional dos homens sobre as mulheres, garantindo-lhes a autonomia no que se refere ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir, bem como um rechaço ao abuso físico, ao abandono e às decisões unilaterais masculinas que afetam toda a família.

Percebe-se o conceito de empoderamento como polissêmico e complexo. Contudo, observa-se que os sinônimos e os significados da palavra empoderamento apresentam a capacidade de o indivíduo ter autonomia e controle nas suas ações e iniciativas, assumindo seu próprio destino.

EMPODERAMENTO FEMININO E MERCADO DE TRABALHO

Nesse cenário do século XXI, as mulheres se dedicam não somente às atividades domésticas e aos cuidados com os filhos, mas também têm uma profissão. Segundo Belle (1993), considerando que a sociedade e a história sofrem processos de mudanças constantes, aos poucos, as mulheres passaram a se organizar na tentativa de alterar o quadro de submissão e limitações com o qual têm sido confrontadas há tempos, seja fortalecendo o movimento feminista, seja mediante sua inserção no mercado de trabalho, ou adotando posturas menos conformistas diante das assimetrias de gênero com as quais têm convivido.

Gomes (2005) faz uma contextualização histórica, partindo dos primórdios da humanidade, onde o trabalho concentrava-se no lar dos indivíduos. Nessa época é possível perceber a segregação de gênero uma vez que as atividades que exigiam maior esforço físico, como a caça, eram designadas aos homens, enquanto as mulheres ocupavam-se com a produção doméstica. Essa divisão conservou-se com poucas alterações por muito tempo, restringindo a mulher somente aos afazeres do lar e ao papel de dona de casa, esposa e mãe. Contudo,

essa cultura começou a ser questionada somente nas décadas de 60 e 70, em virtude das transformações culturais e econômicas da sociedade e no perfil das mulheres. (GOMES, 2005; MELO e LOPES, 2012).

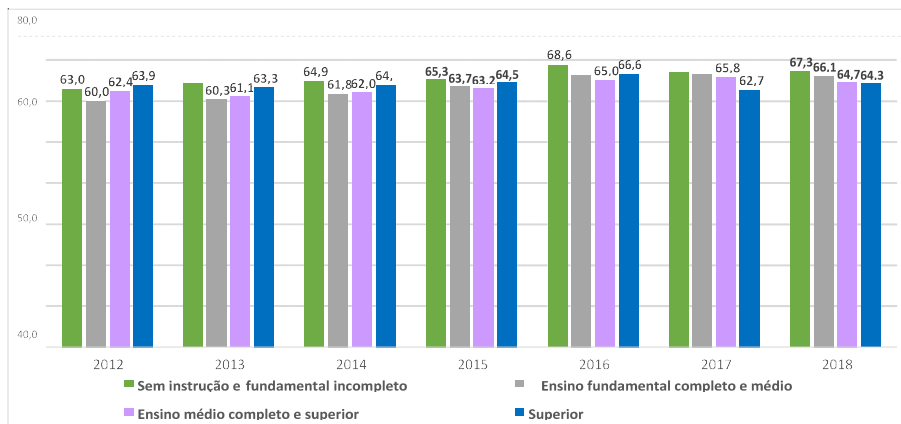
Segundo Lisboa (2007), a IV Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Beijing, em 1995, foi considerada marco histórico para o movimento feminista, uma vez que passou a atribuir aos governantes a responsabilidade pela desigualdade de gênero. No evento, foram apontadas duas estratégias para o empoderamento da mulher e o alcance da democracia de gênero: a equidade de gênero em todas as áreas de políticas públicas e a inclusão das mulheres como protagonistas conscientes na transformação das desigualdades existentes no acesso aos recursos, à tomada de decisão e ao controle sobre os resultados.

Mesmo admitidas no ambiente laboral, as mulheres ainda são tratadas de maneira desproporcional em relação aos homens e vítimas de preconceitos de gênero. (MELO e LOPES, 2012). Ao perceber e incomodar-se com essa situação, iniciou-se a conscientização da indispensabilidade do empoderamento feminino, a fim de transformá-la, tanto em questões de igualdade entre ambos os sexos na esfera sócio-política e econômica, quanto com o objetivo de desenvolver os direitos humanos básicos como saúde e educação. (MELO e LOPES, 2012).

Em estudo realizado por Melo (2011) constata que, ao longo do tempo, as mulheres estão mudando seu comportamento para competir em igualdade com os homens. Essa conquista tem sido através da educação, capacitando-se para o mercado de trabalho, ou seja, há na sociedade uma geração de mulheres que luta por reconhecimento e valorização.

Como pode ser observado na Figura 1, o nível de instrução da população ocupada de 25 a 49 anos tem aumentado ao longo da série da pesquisa, com crescimento da proporção de pessoas com pelo menos o Ensino Médio completo e Superior.

Figura 1 - Razão (%) de Rendimento Médio Habitual de Todos os Trabalhos de Mulheres em Relação ao de Homens de 25 a 49 anos de idade Ocupados na Semana de Referência, por nível de instrução - Brasil - 4º trimestres - 2012/2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.

Em 2012, os homens ocupados com Ensino Superior eram 13,1%, passando para 18,4%, em 2018. Entre as mulheres, o percentual passou de 16,5% (2012) para 22,8% (2018). Em 2018, o menor rendimento médio, segundo o nível de instrução, era o da mulher do grupo sem instrução e Fundamental incompleto (R\$ 880), enquanto o mais alto era o dos homens com Ensino Superior completo (R\$ 5.928). Enquanto no período de 2012 a 2014, a razão apresentava trajetória de crescimento com o nível de instrução, nos anos de 2017 e 2018, a tendência se inverteu com as mulheres detentoras de Ensino Superior completo obtendo os menores percentuais: (62,7%, em 2017) e (64,3%, em 2018).

De acordo com Ridenti (1998), a inserção das mulheres no mercado de trabalho destacou a necessidade de dividir e, ao mesmo tempo, delimitar funções para cada um dos cônjuges, o que revela um foco de tensões do desejo feminino, dada a dificuldade de se abrir mão de um dos poucos espaços de poder que as mulheres dispõem. Para Rocha-Coutinho (2003, p. 12), "a mulher de hoje apenas multiplicou funções, mas ainda não dividiu responsabilidades". Buscam ocupar novos espaços públicos, além de manter alguns de seus papéis privados tradicionais.

Conforme Melo e Lopes (2012), apesar da mulher se destacar em relação ao homem e mesmo valorizando e buscando se qualificar, obtendo melhores oportunidades na própria empresa, como também no mercado de trabalho, os homens ainda recebem salários superiores no exercício da função. Características como visão estratégica e liderança, comprometimento e responsabilidade, conhecimento e auto investimento e as tipicamente femininas apontadas pelas mulheres como a habilidade e facilidade de relacionamento interpessoal, a sapiência em conduzir situações de maneira tranquila e amigável, a atenção aos detalhes e a intuição, as têm conduzido a lugares privilegiados no campo profissional.

Segundo Lisboa (2009), no ano de 2003, no Brasil, foi criada a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres, cujo objetivo era propor, coordenar e executar políticas públicas para mulheres que contemplassem a equidade de gênero e o empoderamento. Foram criados, ainda, o Conselho dos Direitos da Mulher, nos níveis nacional, estadual e municipal, uma das conquistas do movimento de mulheres que colocou, no debate nacional, demandas acerca do empoderamento da mulher e das relações de gênero.

O estudo sobre o empoderamento feminino e o mercado de trabalho, no Brasil, destaca-se, dentre outras, na pesquisa de Melo e Lopes (2012), que analisaram o processo de empoderamento de mulheres que ocupam cargos de gerente intermediário em organizações do setor bancário, industrial e de informática localizadas em Belo Horizonte-MG. Os dados confirmaram a necessidade e a importância desta pesquisa com o propósito de trazer objetivos mais claros para o desenvolvimento de políticas que possam minimizar as desigualdades entre homens e mulheres, bem como reconhecer as necessidades dessas mulheres e o seu papel em toda a sua diversidade dentro das organizações.

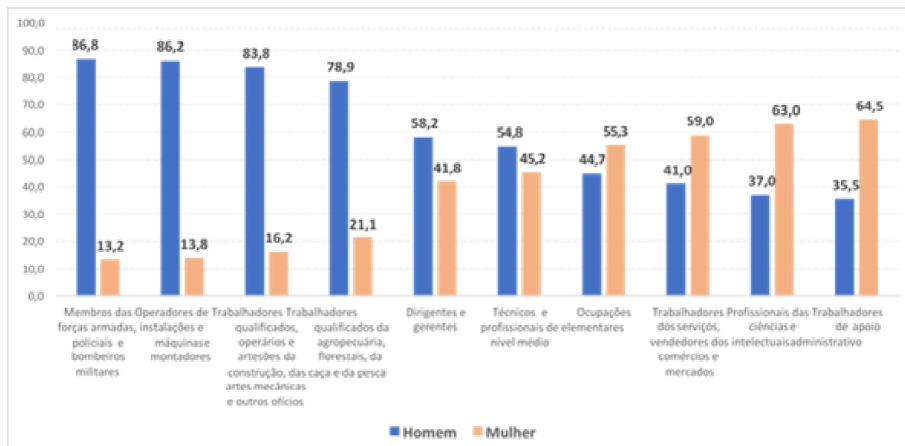
Em outro estudo realizado por Fialho et al. (2017), tendo em vista o histórico de desigualdades entre mulheres e homens, os autores analisaram as relações de empoderamento de mulheres que ocupam cargos de gestão em uma universidade federal. Os resultados indicam que essas gestoras se sentem empoderadas - embora, em um quadro de nove pró-reitorias, apenas quatro serem mulheres, elas são livres para sugerir ideias aos superiores, estão seguras no cargo que exer-

cem e acreditam que ter liderança e mostrar segurança é necessário para um bom funcionamento da equipe.

Já no estudo de Cezar et al. (2017), com o objetivo de analisar a influência do empoderamento feminino na carreira de mulheres docentes, seis dimensões do empoderamento feminino foram definidas como categorias a priori e analisadas pela técnica de Análise de Conteúdo: econômica, sociocultural, familiar, legal, política e psicológica. As entrevistadas apresentaram diversos traços de empoderamento ao resistirem à cultura patriarcal característica da região, mas buscando poder e autonomia sobre suas próprias vidas, tornaram-se economicamente ativas, independentes e satisfeitas ao gerirem suas carreiras.

Borges (2009) relata que a mulher brasileira está incluída na tendência global de fortalecimento, alcançando espaços aos quais não possuíam acesso anteriormente, pois eram destinados aos homens, como, por exemplo, o mercado de trabalho, os estudos e a política. Segundos dados do IBGE (2018), a participação das mulheres foi elevada nas ocupações elementares (55,3%), trabalhadores de serviços, vendedores dos comércios e mercados (59%), entre os profissionais das ciências e intelectuais (63%) e como trabalhadoras de apoio administrativo (64,5%) - grupos nos quais eram maioria dentre os ocupados, conforme mostrado na Figura 2.

Figura 2 - Distribuição Percentual (%) da População de 25 a 49 anos de Idade Ocupada na Semana de Referência, por grupamentos ocupacionais do trabalho principal, segundo o sexo - Brasil - 4º trimestre - 2018



Fonte: IIBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.

Observa-se o predomínio dos homens nos agrupamentos como os de membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares (86,8%); operadores de instalações e máquinas e montadores (86,2%); trabalhadores qualificados, operários e artesãos (83,8%) e os trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca (78,9%), conforme a Figura 2.

De acordo com dados do IBGE (2018), os maiores rendimentos médios ocorreram, tanto para os homens quanto para as mulheres, nos grupamentos dos Diretores e gerentes, no dos profissionais das ciências e intelectuais e entre os membros das forças armadas, policiais e bombeiros, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Rendimento Médio Habitual do Trabalho Principal da População de 25 a 49 anos de Idade Ocupada na Semana de Referência, por sexo, segundo os grupamentos ocupacionais, participação de mulheres na ocupação e razão (%) do rendimento de mulheres em relação ao de homens - Brasil - 4º trimestre -2018

Grupamentos ocupacionais	Rendimento médio habitual do trabalho principal (R\$)		Participação de mulheres na população ocupada (%)	Percentual de horas trabalhadas na semana de referência pelas mulheres em relação a de homens (%)	Razão do rendimento médio habitual de mulheres em relação ao de homens (%)
	Homem	Mulher			
Total	2.491	1.978	45,6	88,4	79,4
Diretores e gerentes	6.216	4.435	41,8	95,5	71,3
Profissionais das ciências e intelectuais	5.890	3.819	63,0	90,3	64,8
Técnicos e profissionais de nível médio	3.320	2.386	45,2	95,4	71,9
Trabalhadores de apoio administrativo	2.071	1.785	64,5	97,2	86,2
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	1.958	1.295	59,0	88,0	66,2
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	1.397	999	21,1	82,6	71,5
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	1.752	1.150	16,2	83,0	65,7
Operadores de instalações e máquinas e montadores	1.895	1.303	13,8	92,3	68,8
Ocupações elementares	1.060	951	55,3	86,1	89,8
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	5.301	5.338	13,2	89,8	100,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.

Observa-se na Tabela 1, no primeiro grupo (Diretores e Gerentes), o rendimento médio das mulheres (R\$ 4.435) correspondia a 71,3% do recebido pelos homens (R\$ 6.216). Já no grupamento dos Profissionais das ciências e intelectuais, no qual as mulheres tinham participação majoritária (63,0%), a razão dos rendimentos baixou para 64,8%. As mulheres também apresentavam participação acima de 60% no grupo dos Trabalhadores de apoio administrativo, contudo, o percentual do rendimento médio delas era bastante superior àquele

registrado no grupo dos Profissionais das ciências e intelectuais, atingindo a razão de 86,2%.

METODOLOGIA

A pesquisa científica, em linhas gerais, pode ser considerada como resultado de uma relevante busca com a finalidade de resolver um problema ou alcançar um objetivo, recorrendo, para isso, a procedimentos científicos. Partindo disso, Andrade (2003, p. 121) conceitua como "[...] conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos".

Para a realização desta pesquisa foram utilizados alguns procedimentos com o intuito de alcançar os objetivos propostos como, por exemplo, estudo de caso e entrevistas. Considerando os objetivos do estudo, pode-se classificá-la como sendo descritiva, uma vez que se propõe a registrar, analisar, descrever fatos, entender o contexto e identificar possíveis relações entre variáveis que fazem parte do problema em questão. (GIL, 2002).

A abordagem é de natureza qualitativa, uma vez que procura entender aspectos entre empoderamento feminino e a ocupação de cargos de gestão na UFPI. Para Triviños (1987, p. 110), "[...] exige do pesquisador uma série de informações mais subjetivas sobre o que deseja pesquisar, [...] pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade".

A pesquisa consiste em um estudo de caso na Universidade Federal do Piauí, campus Ministro Petrônio Portella, em Teresina. Segundo Triviños (1987), o Estudo de Caso se propõe investigar, um caso individual, cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente.

Na estrutura administrativa da UFPI constata-se um total de 7 (sete) Pró-Reitorias, das quais 4 (quatro) são ocupadas por mulheres e, destas, 2 (duas) participaram da pesquisa. A Pró-Reitora de Assuntos Estudantis e Comunitários-PRAEC será identificada como Entrevistada A e a Pró-Reitora de Extensão e Cultura-PREXC será identificada como Entrevistada B. O motivo da escolha dos sujeitos deve-se ao fato de que são mulheres que ocupam há algum tempo cargos de gestão de alto nível hierárquico, notadamente Pró-Reitorias, na UFPI, *campus* Ministro Petrônio Portella, em Teresina.

A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e foram transcritas na íntegra, para efeito de análise, preservando o que foi dito. "Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes a este objetivo". (MINAYO, 2016, p. 58). Utilizou-se o roteiro de pesquisa adaptado de Oliveira (2012), composto por 10 perguntas.

A pesquisa buscou estruturar variáveis nas respostas dos entrevistados de acordo com as perguntas propostas por meio da técnica de Análise de Conteúdo. (BARDIN, 1979).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Nesta seção são apresentadas as análises e discussão dos dados obtidos com as entrevistas. Entretanto, é oportuno, primeiro, tecer algumas considerações sobre a instituição estudada.

A Universidade Federal do Piauí é uma instituição federal de Ensino Superior sediada na cidade de Teresina - Estado do Piauí - e com campi nas cidades de Picos, Floriano e Bom Jesus. A instituição é mantida pela Fundação Universidade Federal do Piauí - FUFPI, criada pela Lei nº 5.528, de 12/11/1968 e financiada com recursos do Governo Federal. (BRASIL, 2012).

A gestão da UFPI, por ser uma instituição pública, é baseada em mecanismos e procedimentos definidos em lei. Gestão Pública é um conjunto de ações de âmbito das instituições estatais que buscam atender aos interesses dos administrados. (PEREIRA, 2011). Logo, a gestão é importante porque funciona como uma ferramenta que ajuda os gestores a atingir metas e objetivos públicos.

No que diz respeito ao perfil da Entrevistada A e Entrevistada B, pode-se afirmar que ambas são casadas, com idades de 46 e 52 anos, graduadas em nutrição e pedagogia, e possuem pós-graduação *stricto sensu* em nível de pós-doutorado e doutorado, respectivamente.

Conforme Castells (1999), o movimento de inserção feminina no mercado de trabalho pode ser explicado pelos seguintes fatores: crescimento da economia informacional e educacional do mundo, mudanças na perspectiva da reprodução da espécie e relações conjugais, evolução tecnológica, desenvolvimento do movimento feminista e a rápida difusão de ideias em uma cultura globalizada.

Melo (2011) constata que, ao longo do tempo, as mulheres estão mudando seu comportamento para competir em igualdade com os homens. Elas vêm conquistando isso através da educação, capacitando-se para o mercado de trabalho. Há na sociedade uma geração de mulheres que luta por reconhecimento e valorização. Quando questionada sobre os fatores que contribuíram para que a mulher pudesse exercer mais cargos de gestão na UFPI, a entrevistada relata:

Acredito que é pela educação e ensino, que se consegue qualificar as pessoas para elas se inserirem melhor na sociedade, de modo a almejar cargos importantes, tanto politicamente quanto profissionalmente. Adquirir conhecimento e conseqüentemente informação pode transformar a vida de muitas mulheres, pois sou um exemplo dessa transformação. (ENTREVISTADA A).

Observa-se, no discurso das entrevistadas, a evolução das mulheres nesse contexto profissional. Nesse sentido, a Entrevistada B acrescenta: "sempre procurei aperfeiçoar meus conhecimentos, uma vez que o mercado exige profissionais altamente qualificados, primeiro a graduação, especializações, mestrado e doutorado". Bourdieu (1998) afirma que o aumento do acesso das mulheres ao Ensino Médio e Superior, um dos fatores mais decisivos dessa transformação, atrelado com as transformações das estruturas produtivas, levou a uma modificação importante na posição das mulheres na divisão do trabalho. Constata-se que as entrevistadas optaram por qualificar-se, para assim enfrentar as barreiras relacionadas ao gênero, com o objetivo de evoluir profissionalmente.

Segundo Oakley e Clayton (2003), o reconhecimento do poder como elemento central no processo de empoderamento instrumentaliza-se nos esforços de promoção de mudança social efetiva, que procuram apoiar ativamente os desprovidos de poder para que eles possam empoderar-se, ou seja, compreender o processo de empoderamento como a busca de entendimento das relações de poder e do contexto nos quais os atores sociais estão inseridos.

Metz (2014) evidencia uma atuação maior da mulher, mas um número pouco significativo de gestoras indica a existência de dificuldades a serem superadas, ainda que venham sendo diminuídas com o

tempo, antes, as mulheres eram percebidas como subordinadas aos maridos e, atualmente, muitas mulheres são as provedoras da família.

Para Léon (2001), empoderamento implica no reconhecimento das restrições sociais a que a categoria está submetida e da necessidade de reversão dessa situação por meio de mudanças em um contexto amplo/público, por exemplo, inserção em cargos de poder/decisão, e, também, em contextos mais específicos ou individuais, como aumento de autoestima e autonomia. Quando perguntada sobre a possibilidade de as mulheres ocuparem outros cargos de gestão dentro da instituição, as entrevistadas disseram sim, sendo uma das poucas profissões, ou pelo menos nas instituições públicas, onde diminui ou quase desaparece algum tipo de preconceito relacionado a gênero. A entrevistada afirma:

Percebo cada vez mais mulheres se interessando pela carreira de docência, especificamente, pelo Ensino Superior. É um ambiente onde não é difícil encontrar mulheres exercendo cargos de poder/decisão, por exemplo, sendo uma Pró-Reitora ou Diretora de campi. (ENTREVISTADA A).

A Entrevistada B relata: "acredito que há mais espaço para os cargos de gestão. Um grande diferencial são as pessoas que possuem uma formação que permite uma crítica da própria sociedade, das questões relacionadas a gênero e poder". De acordo com dados do IBGE (2018), os maiores rendimentos médios ocorreram, tanto para os homens quanto para as mulheres, nos grupamentos dos Diretores e Gerentes, no dos Profissionais das ciências e intelectuais e entre os Membros das forças armadas, policiais e bombeiros. No primeiro grupo (Diretores e gerentes), o rendimento médio das mulheres (R\$ 4.435) correspondia a 71,3% do recebido pelos homens (R\$ 6.216).

Importante ressaltar, segundo Kleba e Comerlatto (2010), que o processo de empoderamento se efetiva necessariamente quando as pessoas e organizações conseguem influenciar decisivamente estruturas sociais e políticas, provocando rupturas e mudanças em favor de coletivos, de maior equidade e justiça social.

Quando indagadas sobre considerarem o trabalho que exercem na UFPI como motivador e/ou gratificante, as duas entrevistadas se

dizem satisfeitas, motivadas com o trabalho, não apenas financeiramente, mas porque gostam do que fazem. A Entrevistada A pontua que, em função do cargo que exerce, tem uma vida financeira tranquila e vive bem. Entretanto, afirma que "escolheria ganhar financeiramente menos para me sentir bem no que faço, não é só questão de dinheiro e sim um somatório de fatores". (ENTREVISTADA A). Para Stromquist (1997) e Costa (2004), desempenhar atividades que possam gerar renda assegura certo grau de independência financeira e o componente econômico se torna fundamental e serve de apoio ao componente psicológico; a mulher passou a buscar e conquistar seu espaço nas organizações e, inclusive, a participar ativamente das despesas financeiras do lar.

A Entrevistada B cita que o reconhecimento da comunidade acadêmica é a maior recompensa que ela pode ter. Conclui que está feliz no cargo que exerce porque há um equilíbrio entre parte financeira e realização pessoal e profissional.

Segundo Prá (2006), empoderamento da mulher refere-se ao poder e às relações dentro da sociedade que se entrecruzam com o gênero, a classe social, a raça, a cultura e a história, mas também que o poder está identificado com a equidade e a igualdade da mulher e do homem, no que se refere ao acesso aos recursos e vantagens. Nesse sentido, foi perguntado às entrevistadas se elas sentiam ou percebiam alguma diferença no tratamento entre homens e mulheres que exerciam o mesmo cargo dentro da instituição. A Entrevistada B foi bem categórica ao afirmar que nunca teve a sensação ou a impressão de existir esse tipo de diferenciação no local onde ela está lotada. A Entrevistada A compartilha da mesma opinião, ao dizer que

pelo fato de ser concursada, acredito que essa forma de diferenciação não exista na universidade. Em organizações privadas isso é bem mais comum. Não posso afirmar com verdade absoluta, mas não percebo diferenciação no tratamento entre homens e mulheres dentro da universidade, embora saiba que ainda exista diferenças relacionadas a salários, mas isso é mais frequente nas organizações privadas. (ENTREVISTADA A).

O entendimento da Entrevistada A sobre essa questão é corroborado com pesquisas do IBGE (2018), que afirmam que a maioria das mulheres já passou por alguma forma de discriminação ao procurar um trabalho, sendo que a mais comum diz respeito à diferença salarial em relação aos homens.

A partir das respostas das entrevistadas, podemos afirmar que elas são mulheres que se sentem empoderadas e preparadas para o cargo de gestão que exercem dentro da UFPI. Ademais, têm autonomia e segurança quando tomam decisões e não se sentem, em nenhum aspecto, inferiorizadas em relação aos colegas de trabalho do gênero masculino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distinção entre homens e mulheres, sobretudo no mercado de trabalho, ainda é um grande desafio a ser superado na nossa sociedade atual. Nesse sentido, o empoderamento da mulher passou a ser um movimento crescente de luta pela igualdade nas relações de gênero.

Conforme vimos em dados do IBGE (2018), as mulheres percebem rendimentos menores em relação aos homens, mesmo na maioria das vezes desempenhando a mesma função ou ocupação. Isso mostra que as relações de desigualdade de gênero ainda reinam nas organizações.

Nesse sentido, Machado (2010) entende que o fenômeno de desigualdade entre homens e mulheres ainda está bem presente e enraizado devido a traços culturais e valores que carregamos desde tempos passados. Essas diferenças ainda são tidas como "naturais"⁵ por grande parte da sociedade, abrangendo tanto organizações públicas como privadas.

O estudo procurou analisar relações de empoderamento de mulheres que ocupam cargo de gestão (Pró-Reitoras) na Universidade Federal do Piauí. Percebeu-se que essas Pró-Reitoras são ditas empoderadas e não se preocupam com o fato de serem mulheres quando tomam decisões. As relações são claras e bem assimiladas.

⁵Grifo dos autores.

A partir das entrevistas realizadas, percebeu-se que as mulheres têm uma jornada dupla de trabalho, através de suas profissões alinhadas com o planejamento e organização de seus lares e cuidado com os filhos e maridos. Isso se agrava quando essas mulheres têm mais de uma profissão formalizada.

Em relação ao primeiro objetivo da pesquisa, descrever o perfil das entrevistadas, concluiu-se que a Entrevistada A é mais nova que a Entrevistada B e tem menos tempo de trabalho dedicado ao cargo. A Entrevistada A possui formação em nutrição e tem Pós-Doutorado. A Entrevistada B tem formação na área de pedagogia e possui doutorado. As duas entrevistadas já têm muita experiência em gestão.

Em relação ao segundo objetivo, pretendeu-se investigar o ponto de vista das Pró-Reitoras em relação à posição hierárquica que ocupam na UFPI. A Entrevistada A se diz muito satisfeita com o seu cargo e busca incessantemente contribuir para a melhoria da gestão da instituição. Já chegou ao patamar que queria. A Entrevistada B compartilha do mesmo sentimento e se sente realizada quando vê que sua gestão favorece o desenvolvimento da comunidade acadêmica. Logo, pode-se afirmar que ambas entrevistadas estão satisfeitas com o cargo que ocupam.

Por fim, no que diz respeito ao terceiro objetivo, que consiste em compreender os principais problemas que as entrevistadas enfrentam na instituição na relação de poder homem-mulher, tanto a Entrevistada A quanto a Entrevistada B compartilham do entendimento que não encontram problemas ou barreiras com colegas de trabalho que ocupam cargos de mesma hierarquia ou mais baixa. Por serem concursadas, sentem-se empoderadas e seguras de suas ações e com poder de decisão tanto quanto os homens que ocupam a mesma função. Não se sentem nem acima nem abaixo, mas no mesmo patamar e com o mesmo poder de decisão que esses.

No que diz respeito às limitações da pesquisa, ressalta-se a dificuldade na coleta de dados e uma maior quantidade de sujeitos, pois o período da pesquisa foi no final do ano, no qual as Pró-Reitoras têm mais afazeres e compromissos a cumprir. O empoderamento de mulheres em empresas privadas de grande porte e pesquisas que buscam entender o perfil de mulheres líderes na política são sugestões para futuros estudos. Tem-se como contribuição a ampliação dos estudos

sobre empoderamento de mulheres em cargos de gestão em uma instituição de ensino superior.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Marta. O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento. In: ROMANO, Jorge; ANTUNES, Marta. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Universidade Federal do Piauí**, 2012. Disponível em: https://ufpi.br/arquivos_download/Res.22-de-4-de-mar/2009.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

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

BECK. **Empoderamento de mulheres**: uma proposta de análise para as organizações. V encontro de estudos organizacionais da ANPAD. 2008. Disponível:<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2008/2008_ENEO548.pdf> Acesso em: 15 out. 2019.

BELLE, F. Executivas: quais as diferenças na diferença? In: CHANLAT, J. F. (Coord). **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1993, v. 2, p. 195-131.

BORGES, N. **A Evolução Recente da Mulher no Mercado de Trabalho Brasileiro**: perspectiva social e econômica (Trabalho de Conclusão de Curso). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2009. p. 10.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRUSCHINI, M. C. A. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cadernos de pesquisa**, 37(132), 537-572. São Paulo, 2007.

CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, v. 2, 1999.

CEZAR, B. G; SCHERE, L.A.; CORSO, K. B. Empoderamento feminino na carreira de mulheres docentes: estudo em uma universidade federal do interior do Rio Grande do Sul. **Revista de Carreiras e Pessoas. RECAPE**. São Paulo. Volume VII - Número 01 - Jan/Fev/Mar/Abr 2017.

COSTA, A. A. A. **Gênero, poder e empoderamento das mulheres**. A química das mulheres. Salvador, março 2004. Podium.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. **O empoderamento da mulher**: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina; trad. Letícia Vasconcellos Abreu, Paula Azambuja Rossato Antinolfi, Sônia Terezinha Gehering. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

FELIPE, M., MELO, M., PINTO, R., & Lopes, A. Empoderamento ou Violência Simbólica: Percepção de Mulheres Docentes em Cursos de Engenharia do CEFET-MG. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD-ENEO. **Anais [...]**, Gramado, RS. 2014. V1, 114f.

FONSECA, R. M. G. S. **Mulher e cidadania na nova ordem social**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero (NEMGE/USP), 1996.

FIALHO, C. B; ROSA, A. F.; NUNES, A. F. Empoderamento e Gênero: um estudo com mulheres que ocupam cargos de gestão em uma universidade federal. **Revista Administração em Diálogo**. Disponível em: / /dx.doi.org/10.23925/2178-0080.2017v20i1.33452. Acesso em: 20 dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. O outro no trabalho: mulher e gestão. **Revista de Gestão USP**, São Paulo: v. 12, n. 3, p. 1-9, julho/setembro 2005.

HERRENKOHL, R. C., JUDSON, G. T., & HEFFNER, J. A. Defining and measuring employee empowerment. **The Journal of Applied Behavioral Science**, 35(3), 373-389. 1999.

HERRIGER, N. **Empowerment in der sozialen Arbeit**: eine Einführung. 3ª ed. Stuttgart: Kohlhammer, 2006.

IBGE. **Diferença do rendimento do trabalho de mulheres e homens nos grupos ocupacionais**. PNAD. 2018. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

KLEBA, M. **Descentralização do sistema de saúde no Brasil**: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento. 1ª ed. Chapecó: Argos. 2005.

KLEBA, M. E; COMERLATTO, D. Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. **APGS**, Viçosa, v.3, n.1, pp. 23-42, jan./mar. 2011.

LEÓN, M. (2001). **El empoderamiento de las mujeres**: encuentro del primer y tercer mundos em los estudios de género. La ventana, (13), 94-106. Disponível: <<http://publicaciones>> Acesso em: 20 out. 2019.

LISBOA, T. K. **O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais**. Fazendo gênero 8 - Corpo, Violência e Poder. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

MACHADO, C. J. D. S., SANTIAGO, I. M. F. L., & NUNES, M. L. D. S. **Gêneros e práticas culturais**: desafios históricos e saberes interdisciplinares. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

MAGESTE, G. S.; MELO, Marlene Catarina de O. L.; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Empoderamento de mulheres: uma proposta de análise

para as organizações. In: V ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD. **Anais** [...] Rio de Janeiro, 2008. 15 volume, 32 pág. Disponível em:<
http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2008/2008_ENEO548.pdf>
Acesso em: 15 dez. 2019.

MELO, M. de O. L. **Mulheres de Sucesso em setores predominantemente masculinos de Belo Horizonte**: além do teto de vidro na carreira gerencial. Belo Horizonte, (relatório de pesquisa). Belo Horizonte, 2011.

MELO, M.; LOPES, A. Empoderamento de Mulheres Gerentes: a construção de um modelo teórico de análise. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador: v. 12, n. 3, p. 648-667, setembro/dezembro, 2012.

METZ, E. S. Gestão Feminina: a presença das mulheres na liderança de empresas. **Ágora: Revista de Divulgação Científica**. Universidade do Contestado, São Paulo, 2014.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2016. (Série Manuais Acadêmicos).

MARTINS, Clitia Helena Backx. **Trabalhadores na reciclagem do lixo**: dinâmicas econômicas, socioambientais e políticas na perspectiva de empoderamento. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2003.

OAKLEY, P.; CLAYTON, A. **Monitoramento e Avaliação do Empoderamento**. Inglaterra: Intrac, 2003.

OLIVEIRA, L. **Teto de vidro**: relações de gênero, relações de poder e empoderamento das mulheres na Polícia Militar. Bahia: Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares Sobre Mulheres, Gênero e Feminismo. 2012. Tese. Bahia.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma Gerencial do Estado, teoria**

política e ensino da administração pública. São Paulo: Podium, 2011.

PINTO, Célia Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. **Rev. Social. Polít.** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/03>. Pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

PRÁ, J. Políticas públicas, direitos humanos e capital social. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Org.). **Capital social: teoria e prática.** Editora Unijui. Ijuí, RS, 2006.

RIDENTI, S. G. U. A desigualdade de gênero nas relações parentais: o exemplo da custódia dos filhos. In: M. Arilha, S. G. U. Ridenti, & B. Medrado (Orgs.), **Homens e masculinidades: outras palavras** (pp. 163-184). São Paulo: Ecos/Ed 34, 1998.

ROCHA-COUTINHO, M. L. (2003). Novas opções, antigos dilemas: mulher, família, carreira e relacionamento no Brasil. **Temas em Psicologia da SBP**, 11(1), 2-17. São Paulo, 2003.

STROMQUIST, N. La búsqueda del empoderamiento: en qué puede contribuir el campo de la educación. In: LEÓN, M. (org) **Poder y empoderamiento de las mujeres.** Bogotá: MT Editores, 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

Sobre os organizadores:

FABIANA RODRIGUES DE ALMEIDA CASTRO é Doutora em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Mestre em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Graduada em Administração, pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Atualmente, é docente do Curso de Bacharelado em Administração e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPI; Coordenadora do Curso de Administração na modalidade Ead, do Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD), da UFPI.

ADRIANA CASTELO BRANCO DE SIQUEIRA é Doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Filosofia do Direito, pela Universidade Federal do Pernambuco (UFPE) e Graduada em Direito, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atualmente, é docente do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Subcoordenadora do Mestrado em Gestão Pública da UFPI.

ALEXANDRE RABÊLO NETO realizou estágio de Pós-Doutorado no Grupo de Pesquisas Cidade Digital Estratégica do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). É Doutor em Administração de Empresas, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); fez Doutorado SWE pela Universidade de Coimbra (UC), com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e Graduado em Administração de Empresas, pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Atualmente, é docente do Curso de Bacharelado em Administração e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPI e Coordenador e docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

