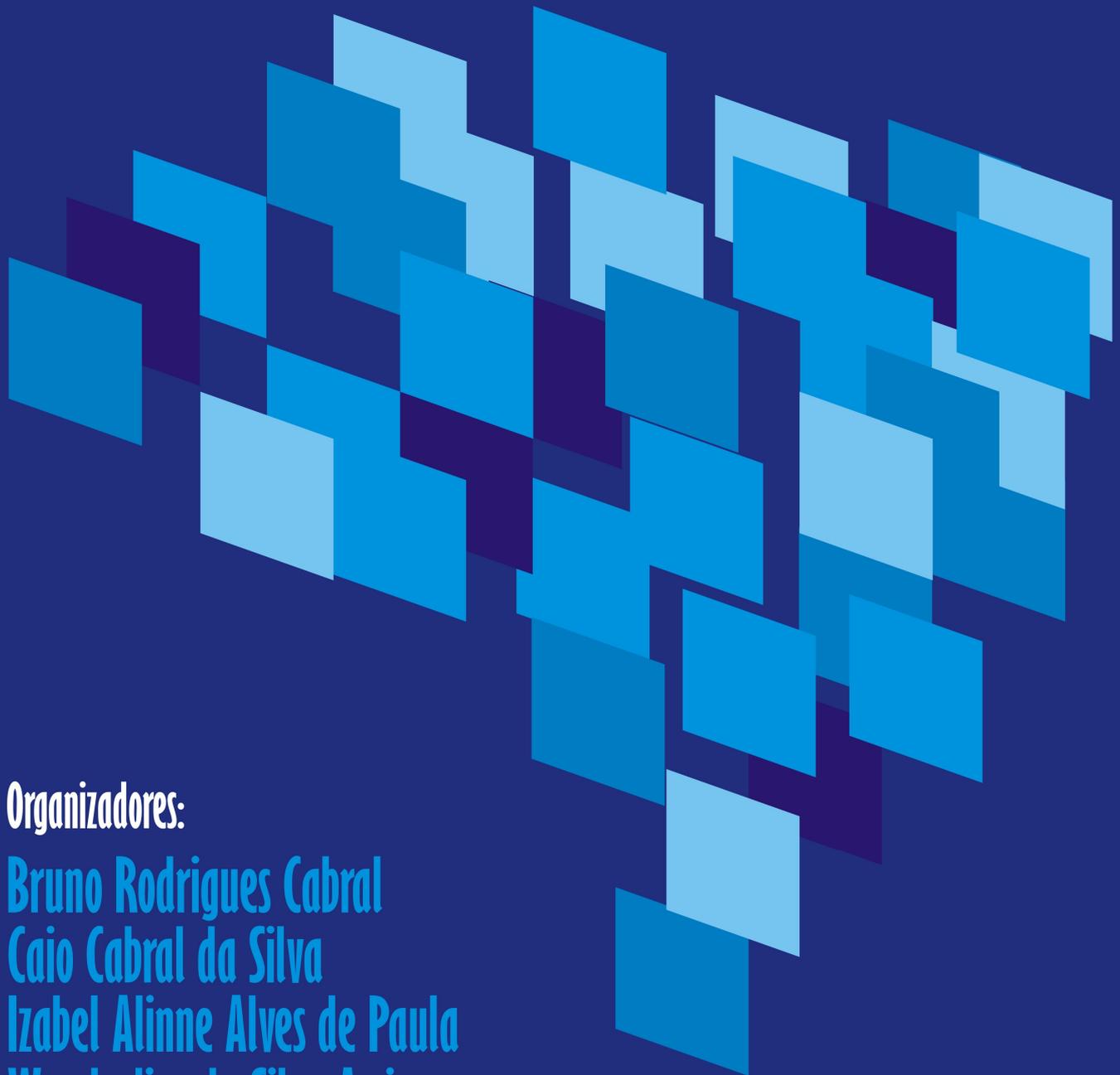


# Gestão Pública:

A visão dos Técnicos Administrativos em Educação das Universidades Públicas e Institutos Federais

Vol. 5



**Organizadores:**

**Bruno Rodrigues Cabral**

**Caio Cabral da Silva**

**Izabel Alinne Alves de Paula**

**Wanderlice da Silva Assis**

# GESTÃO PÚBLICA

a visão dos técnicos administrativos em educação das universidades  
públicas e institutos federais

- volume 5 -

© 2018 - GPTAE

TÍTULO

Gestão pública: a visão dos técnicos administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais - volume 5

ORGANIZADORES

Bruno Rodrigues Cabral (IFPB/PB)

Caio Cabral da Silva (IFSP/SP)

Izabel Alinne Alves de Paula (IFAM/AM)

Wanderlice da Silva Assis (UFMS/MS)

DESIGNER GRÁFICO

Marcelo Giovanni Correia Moura (IFCE/CE)

REVISORA DE LÍNGUA INGLESA

Fernanda Delatorre (UFSC/SC)

As informações contidas nesta obra são de inteira responsabilidade de seus autores.

As opiniões nela emitidas não representam, necessariamente, pontos de vista da Equipe GPTAE.

PUBLICAÇÃO DA

Pedro & João Editores

E-mail: [pedroejoaeditores@terra.com.br](mailto:pedroejoaeditores@terra.com.br)

São Carlos, SP, Brasil

ISBN 978-85-7993-609-8

Depósito Legal na Biblioteca Nacional

Impresso no Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Wanderlice da Silva Assis – Bibliotecário/Documentalista – CRB 1-1279)

Gestão pública [e-book] : a visão dos técnicos administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais : volume 5 / organizadores: Bruno Rodrigues Cabral ... [et al.]. – São Carlos, SP : Pedro & João, 2018.  
380 p. : il. (algumas color.) ; 23 cm.

Modo de acesso: <http://ebookspedroejoa.com.br/>

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7993-609-8

1. Serviço público – Brasil 2. Servidores públicos – Brasil. I. Cabral, Bruno Rodrigues.

CDD (23) 354.81

ORGANIZADORES  
Bruno Rodrigues Cabral  
Caio Cabral da Silva  
Izabel Alinne Alves de Paula  
Wanderlice da Silva Assis

# GESTÃO PÚBLICA:

a visão dos técnicos administrativos em educação  
das universidades públicas e institutos federais

- volume 5 -

São Carlos, SP

Pedro & João Editores  
2018

## EQUIPE TÉCNICA

Parecerista - Avaliador de Conteúdo Textual

[Alexandro da Silva \(UNIFESP/SP\)](#)  
[Ana Maria de Almeida Ribeiro \(UFRJ/RJ\)](#)  
[Camila Mossi de Quadros \(IFPR/PR\)](#)  
[Cláudia Bene Batista da Silva \(UFPB/PB\)](#)  
[Erika Pena Bedin Matias \(UFSCAR/SP\)](#)  
[Fabiola Rios Vasconcelos de Abreu \(UNEB/BA\)](#)  
[Fabrício Ramos Neves \(IF BAIANO/BA\)](#)  
[Fernanda Romanezi da Silveira \(IFSP/SP\)](#)  
[Gislaine Imaculada de Matos \(UFMS/MS\)](#)  
[Hewerton Aparecido Lopes \(IFPR/PR\)](#)  
[Ivaneide Nunes Paulino Grizente \(UFRJ/RJ\)](#)  
[Izabel Alinne Alves de Paula \(IFAM/AM\)](#)  
[Jacirema Maria Thimoteo dos Santos \(UFRJ/RJ\)](#)  
[Marcelo Rodrigues de Vasconcelos \(UNIFESP/SP\)](#)  
[Maria Luzia Fernandes B. dos Santos \(UEPG/PR\)](#)  
[Odílio da Silva Santos \(UNEB/BA\)](#)  
[Rafael Palhares Machado \(IFMG/MG\)](#)  
[Thales Fabricio da Costa e Silva \(UFMG/PB\)](#)  
[Velma Factum Dutra \(UNEB/BA\)](#)  
[Wagner Pires da Silva \(UFCA/CE\)](#)  
[Wanderlice da Silva Assis \(UFMS/MS\)](#)

Parecerista - Revisores de Normas da ABNT

[Alessandra de Cássia Grilo \(UNIFESP/SP\)](#)  
[Angela Maria de Oliveira \(UEPG/PR\)](#)  
[Fernanda Santos de Oliveira \(IF BAIANO/BA\)](#)  
[Fernando Moscon \(IF FARROUPILHA/RS\)](#)  
[Gilvanedja Ferreira Mendes da Silva \(UFPB/PB\)](#)  
[Graziella Ronconi Souto \(IFPE/PE\)](#)  
[Jailson Batista Alves \(IFSP/SP\)](#)  
[Jaziel Vasconcelos Dorneles \(UFMS/MS\)](#)  
[Jucimar Casimiro de Andrade \(IFPB/PB\)](#)  
[Maria Aparecida Jacques de Arruda \(UFMS/MS\)](#)  
[Marivaldina Bulcão dos Santos \(UNEB/BA\)](#)  
[Priscila Marçal Férr \(UNIFESP/SP\)](#)  
[Sara Soares Costa Mamona \(IF BAIANO/BA\)](#)  
[Tatiane Helena Borges de Salles \(IFSP/SP\)](#)  
[Virgínia Ávila Ornellas \(UFMS/MS\)](#)  
[Wilian Rodrigo Galeazzi \(UTFPR/PR\)](#)

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, por qualquer meio, desde que citada a fonte.  
A reprodução desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, sem citada a fonte constitui violação da Lei nº 9.610/1998.

# SUMÁRIO

PREFÁCIO..... 10

APRESENTAÇÃO..... 13

## ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA ENTRE OS SERVIDORES DE  
UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA DO NORDESTE BRASILEIRA

Francisco Edison Rodrigues da Silva

Cleide Carneiro..... 20

## GESTÃO PÚBLICA (NAS UNVIERSIDADES PÚBLICAS E INSTITUTOS FEDERAIS)

O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Rubens Carlos Rodrigues..... 39

ANÁLISE DO CUSTO E CONSUMO DE ENERGIA: estudo de caso de um  
campus universitário

Thiago Madel Viana

Marielce de Cássia Ribeiro Tosta..... 57

IMPLEMENTAÇÃO E ALINHAMENTO ESTRATÉGICO: perspectiva de uma subunidade da Universidade Federal do Pará Fernando de Carvalho Rocha.....	80
ANÁLISE DO REUNI E SEUS IMPACTOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (2007-2017) Jardel Batista Soares Lisley Lurrany Nascimento Souza.....	98
O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR Milena Cristina Correia de Moura.....	116
APLICAÇÃO DO <i>BALANCED SCORECARD</i> COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO Adelaide Marli Neis.....	133
ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DO PATRIMÔNIO DA PRÓ-REITORIA DE PESQUISA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS Josimary Conceição de Sousa Antônio Artur de Souza.....	149
O MAPEAMENTO DE PROCESSOS COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA NA GESTÃO DE COMPRAS NOS ETOR PÚBLICO Cristiano Bonifácio Ferreira.....	167

MULHERES EM ESPAÇOS DE PODER: experiências de técnico-administrativas gestoras na Reitoria do IFBA

Patrícia Fernandes Lazzaron Novais Almeida Freitas..... 184

## REALIDADES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E ORÇAMENTO PÚBLICO

DESAFIOS PARA EXPANSÃO UNIVERISTÁRIA: o caso da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Monte Alegre

Abraão Máriode Souza Costa..... 203

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: um estudo de caso do IFSP

Renata Aliaga..... 220

## DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO: conceituações no campo educacional

Caio Cabral da Silva

Márcia Aparecida Jacomini..... 235

## ASPECTOS SOBRE QUALIDADE DE VIDA, SEGURANÇA, SAÚDE E CULTURA ORGANIZACIONAL NO AMBIENTE LABORAL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E EQUIVALENTES

TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO: a gestão do trabalho e a saúde do trabalhador

Nailera Maika da Rocha Vieira

Renata Guerda de Araújo Santos

Mara Cristina Ribeiro..... 254

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: um olhar para os servidores da  
educação federal

Ione Santos Souza Silva

Larissa Fortunato Argollo

Telma Magali Ribeiro Torres..... 271

A IMPORTÂNCIA DAS CONDIÇÕES ERGONÔMICAS NA  
CONSTRUÇÃO DO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL DO  
IFNMG CAMPUS ARAÇUAÍ

Magda Matos Tanure do Amaral

Ricardo Jardim Neiva..... 287

## GESTÃO DE PESSOAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E EQUIVALENTES

PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES  
TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS: um estudo em uma universidade pública

Ubiramar Sinfrônio Pita

Adriana Valéria Santos Diniz

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra..... 305

## GESTÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS

ANÁLISE DOS IMPACTOS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA  
ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO – SEI NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ

Josimeire de Araújo Gomes

Célia Regina Xavier de Sena..... 323

## ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

### O PAPEL DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NAS ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Sílvia Elaine Almeida Lima..... 343

### A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR, BÁSICO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

### A ADOÇÃO DO A3P POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO FEDERAL: abordagem introdutória

Jailson de Arruda Almeida

Sandro Valença da Silva

Italo Cavalcante da Silva Soares..... 360

SOBRE OS ORGANIZADORES..... 378

## PREFÁCIO

James Batista Vieira<sup>1</sup>

A educação é um dos mais relevantes problemas públicos do Estado. É um direito fundamental, compromisso reconhecido nos artigos 6º e 225 da nossa Constituição, de responsabilidade de todos - família, sociedade, governo - visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. É por meio da educação que os indivíduos se desenvolvem e realizam suas potencialidades, se transformam em cidadãos - agentes econômicos produtivos e participantes autônomos da comunidade política. O país prospera quando a educação dos cidadãos progride. Sem educação não há cidadania.

A Gestão Pública tem na educação uma de suas principais políticas públicas. Da infância a pós-graduação, o governo não só regula a política educacional como financia e presta diretamente serviços públicos educacionais por meio dos municípios, dos estados e da União. Em 2016, o orçamento aprovado do Ministério da Educação foi de aproximadamente 100 bilhões de reais que somados aos gastos dos demais entes subnacionais corresponde a um investimento público em torno de 5,5% do Produto Interno Bruto. Aliás, o Plano Nacional de Educação tem como objetivo investir 10% do PIB em Educação até 2024. Constitucionalmente, a União deve alocar no mínimo 18% de sua receita líquida nessa área, enquanto estados e municípios devem destinar 25% da receita líquida e das transferências constitucionais. Em termos absolutos e relativos, os valores investidos em educação pelo setor público brasileiro são muito grandes.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (IESP-UERJ). Docente do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB). Líder do Centro de Estudos de Ética, Integridade e Boa Governança.

Em 2016, de acordo com o Censo da Educação Superior, após anos de expansão da rede pública e privada de ensino superior, o Brasil contava com 2.407 Instituições de Ensino Superior (IES), dentre as quais 296 são instituições públicas (12%).<sup>2</sup> Dos 34.366 cursos de graduação do país, 10.542 são ofertados pela rede pública de ensino (30%) e dos 4.177 Programas de Pós-Graduação, 3.402 são ofertados pela rede pública de ensino (82%)<sup>3</sup>. Nesse período, foram realizadas 8.048.701 matrículas em cursos de graduação no país, sendo 1.990.078 na rede pública (25%). Houve também 1.169.449 concluintes na graduação, dos quais 246.875 eram egressos da rede pública de ensino (21%). No mesmo período, o Brasil tituló 80.2017 discentes matriculados em programas de pós-graduação, dos quais 66.045 (82%) vinculados à rede pública de ensino. Assim, mesmo com uma oferta maior de cursos e de vagas de graduação na rede privada a rede pública ainda ocupa uma posição de destaque na pós-graduação, além de indicadores de qualidade superiores na graduação (em 2016, a rede pública apresentou um Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) médio de 3,040 e a rede privada um IGC médio de 2,724)<sup>4</sup>.

Por outro lado, desafios de acesso e qualidade ainda persistem, particularmente no ensino fundamental e médio. De acordo com dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), mais de 70% dos alunos que finalizaram o ensino médio no Brasil não conseguem atingir níveis considerados básicos em matemática e português<sup>5</sup>. Os desafios para implementar um sistema de educação, público e privado, de qualidade, em todos os níveis, para todos os cidadãos brasileiros, ainda são muito grandes e vão muito além do simples investimento público ou de estabelecer legalmente esses direitos no ordenamento jurídico.

A gestão pública da política educacional é, acima de tudo, um desafio gerencial. É o esforço em dar cumprimento a Constituição Federal, ao Plano Nacional de Educação e suas diretrizes. É a atitude de implementar os programas governamentais em

---

<sup>2</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 30 ago. 2018.

<sup>3</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. GEOCAPES. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 30 ago. 2018.

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 30 ago. 2018.

busca de um melhor desempenho (eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade). As políticas de educação precisam ser formuladas e geridas com base em evidências, sendo monitoradas e avaliadas, com vistas a alcançar resultados melhores e mais sustentáveis. É o empenho de gerir as organizações de ensino, públicas e privadas, com base em boas práticas de governança, com integridade, participação, responsividade, transparência e excelência. Esse é o compromisso profissional que nós, gestores educacionais, assumimos com o Brasil.

O quinto volume da Coletânea da equipe GPTAE reúne 20 artigos científicos que contribuem exatamente para aprimorar nosso entendimento sobre a gestão da política educacional no Brasil. São trabalhos que abordam desde as ferramentas de conformidade (promoção da ética, qualidade de vida, sistemas de controle interno e adoção da agenda ambiental na Administração Pública), até as técnicas mais importantes de melhoria do desempenho das organizações de ensino (avaliação de desempenho, mapeamento de processos, Balanced Score Card). Trata-se, de um volume indispensável da Coletânea GPTAE, de leitura essencial para aqueles que buscam contribuir efetivamente para melhorar nossos resultados educacionais.

Todos estão convidados a contribuir, para uma educação melhor para todos!

## APRESENTAÇÃO

A Coletânea “Gestão Pública: a Visão dos Técnicos-Administrativos em Educação (GPTAE)” chega a sua quinta edição, as publicações anuais são fruto do esforço de servidores de todas as regiões do Brasil. Ao longo destes cinco anos foram recebidos 185 trabalhos, sendo que 91 foram publicados. Desde 2014, passaram 19 servidores pela equipe organizadora e 127 pela equipe técnica, distribuídos em 46 diferentes instituições entre universidades públicas e institutos federais brasileiras.

A missão de fomentar e despertar o interesse em pesquisa acadêmica e científica realizada pelos técnicos-administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais é cada vez mais presente e possui maior alcance. O projeto tem sido apresentado em eventos acadêmicos regionais e nacionais e possui cada vez maior visibilidade na comunidade acadêmica.

O presente e-book reúne um conjunto de 20 artigos produzidos por 35 pesquisadores (25 técnicos-administrativos e 10 docentes) de universidades públicas e institutos federais de 10 estados brasileiros.

Na primeira parte da Coletânea, em que é contemplada a temática Ética na Gestão Pública e os Princípios da Administração Pública, Francisco Edson Rodrigues da Silva e Cleide Carneiro, apresentam o estudo “Considerações sobre Ética entre os Servidores de uma Universidade Pública do Nordeste Brasileiro”. Fundamentado em uma revisão bibliográfica (ARISTÓTELES; KANT; SÁNCHEZ VÁZQUEZ, dentre outros) e num estudo qualitativo e descritivo com aplicação de um questionário e interpretação de dados através de análise de conteúdo, o estudo aponta que “os servidores da instituição possuem uma noção clássica acerca de ética, mas também demonstram um direcionamento no entendimento da ética enquanto campo de reflexão

do comportamento [e] a importância da ética no ambiente laboral [...], cientes do seu papel de construtores de uma imagem positiva da instituição perante a sociedade.”.

Os nove textos seguintes abordam a segunda temática dessa Coletânea, Gestão Pública (Nas Universidades Públicas e Institutos Federais). O texto de Rubens Carlos Rodrigues intitulado “O Sistema de Controle Interno nas Universidades Públicas Federais Brasileiras” busca identificar quais os departamentos internos às Universidades Federais Brasileiras são reconhecidos como componentes do Sistema de Controle Interno, no ano de 2017. Tendo por base o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), a partir dos dados obtidos de 63 universidades brasileiras, constata-se que “o aperfeiçoamento da gestão pública envolve a implementação e revisão dos controles internos, tendo como fito, em última instância, o atendimento dos anseios da sociedade, financiadora e, ao mesmo tempo, beneficiária dos serviços prestados por tais entidades.”.

No texto “Análise do Custo e Consumo de Energia: Estudo de Caso de um Campus Univeristário”, os autores Thiago Maciel Viana e Mariele de Cássis Tribeiro Tosta analisam “a evolução do custo e do consumo de energia elétrica para construir uma proposta de redução dos gastos contratuais” no campus São Mateus da Universidade Federal do Espírito Santo.

Fernando de Carvalho Rocha, no texto “Implementação e Alinhamento Estratégico: Perspectiva de uma Subunidade da Universidade Federal do Pará”, se propõe a discorrer sobre a implantação e alinhamento estratégico na Escola de Música da UFPA (EMUFPA) com o objetivo de “apresentar os fatores críticos de sucesso e importância da fase de implementação estratégica baseada na utilização do *Balanœd Scoreœard* (BSC) focando nos meios utilizados para elaboração, implantação e manutenção de seu plano tático em consonância com a estratégia geral presente no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade.”

Em “Análise do REUNI e seus Impactos na Universidade Federal de Minas Gerais (2007–2017)”, Jardel Batista Soares e Lislely Lourrany Nascimento Souza analisam o REUNI na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e apontam uma “expansão e reestruturação qualitativa e quantitativa na Instituição, de forma satisfatória”, contudo, concluem que “há um aumento na evasão e diminuição nas taxas de concluintes de graduação.”

No próximo texto “O Processo de Terceirização em Instituições Públicas de Ensino Superior”, Milena Cristina Correia de Moura aponta que o “processo de terceirização em instituições públicas de ensino superior tem passado por diversas transformações.” Tal estudo propõe “conhecer o processo de terceirização de empresas que prestam serviços em Instituições Públicas de Ensino Superior através de estudo baseado em uma revisão documental de literatura, utilizando a técnica de coleta de dados aos principais bancos de dados acadêmicos (Periódicos Capes e base de dados Web of Science), sobre artigos com o título Terceirização publicados nos últimos 15 anos”.

Ainda, nesta seção, incorpora-se o estudo de Adelaide Marli Neis intitulado “Aplicação do Balanced Scorecard como Ferramenta de Gestão em Instituições Federais de Ensino”. A partir de seus estudos, a autora conclui “que, para o sucesso da implantação [do Balanced Scorecard], é imprescindível o entendimento, de todos os integrantes da alta administração, sobre a necessidade de avaliar o desempenho institucional e a construção do mapa estratégico como indutor de aprendizado organizacional.”.

Em seguida, Josimary Conceição de Sousa e Antônio Artur de Souza, autores do texto “Análise dos Procedimentos do Patrimônio da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais” apresentam uma “análise dos procedimentos de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa (PRPO) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)”.

No texto “O Mapeamento de Processos como Instrumento de Melhoria na Gestão de Compras no Setor Público”, Cristiano Bonifacio Ferreira analisa o processo de compras realizado na Universidade Federal de Viçosa (UFV) e conclui que a ausência de padronização identificada é uma possível causa para falhas existentes no processo de compras.

Encerra a segunda parte o texto “Mulheres em Espaços de Poder: Experiências de Técnico-Administrativas Gestoras na Reitoria do IFBA” de autoria de Patrícia Fernandes Lazzaron Novais Almeida Freitas, que tem como objetivo “analisar as trajetórias de mulheres técnico-administrativas ocupantes de cargos de chefia na Reitoria da IFBA, destacando as relações de poder que caracterizam o campo em que atuam.”. A autora evidenciou que essas mulheres “sofrem discriminação no desempenho de suas atividades, porém sua presença em espaços de poder tem contribuído para a luta contra o androcentrismo e sexismo da instituição.”.

A terceira parte reúne textos sobre as Realidades das Instituições de Ensino e Orçamento Público. Inicia-se com um texto de Abraão Mário de Souza Costa intitulado “Desafios para Expansão Universitária: o Caso da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Monte Alegre”. O autor analisa “as implicações do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) para a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, bem como discorrer acerca das dificuldades encontradas no âmbito da referida instituição para a implantação da característica multicampi, implicando em atrasos na obtenção dos verdadeiros objetivos tanto do Reuni, inicialmente, como da própria política de expansão universitária no país.”.

O outro texto dessa temática, “Orçamento Participativo como Princípio da Gestão Democrática: um Estudo de Caso do IFSP”, de autoria de Renata Aliaga, “visa conhecer, discutir e problematizar a elaboração do orçamento anual do campus Campinas do Instituto Federal de São Paulo no triênio 2014-2016.”. Fundamentando-se em dados obtidos de documentos de orientação e de elaboração do orçamento nessa instituição, enquanto registros que envolvem orientações de instâncias superiores, procedimentos internos e atas de reuniões.

Na próxima temática, Direitos Humanos e Políticas Públicas, encontra-se o texto de Caio Cabral da Silva e Márcia Aparecida Jacomini intitulado “Políticas Públicas e Estado: Conceituações no Campo Educacional”. Tem por objetivo apresentar conceitos de política, políticas educacionais e Estado articulados com diferentes pesquisadores da área, como Dias e Matos (2012); Souza (2014); Palonen (2003); Lowi (1964; 1972); Martins (1993); Van Zanten (2011) e Gramsci (2014).

Três textos compõem a quinta temática da Coletânea, Aspectos sobre Qualidade de Vida, Segurança, Saúde e Cultura Organizacional no Ambiente Laboral das Instituições de Ensino Superior e Equivalentes, respectivamente, “Técnico-Administrativos em Educação: a Gestão do Trabalho e a Saúde do Trabalhador” de autoria de Nailena Maika da Rocha Vieira, Renata Guerda de Araújo Santos e Mara Cristina Ribeiro que tem como objetivo “conhecer os sentidos e as práticas sobre a gestão de trabalho que são associados ao prazer, sofrimento e adoecimento dos Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) da Reitoria de um Instituto Federal de Educação do Nordeste”; “Qualidade de Vida no Trabalho: um Olhar para os Servidores da Educação Federal”, de Ione Santos Souza Silva, Larissa Fortunato Argollo e Telma

Magali Ribeiro Torres, que procura “mostrar através da análise de trabalhos acadêmicos e documentos institucionais, disponíveis nas páginas eletrônicas, sobre a importância da qualidade de vida no serviço público com vistas a direcionar o olhar para os servidores das Instituições Federais de Ensino.”; e, de autoria de Magda Matos Tanure do Amaral e Ricardo Jardim Neiva, o texto “A Importância das Condições Ergonômicas na Construção do Comportamento Organizacional do IFNMG Campus Araçuaí” que objetiva diagnosticar a situação ergonômica dos servidores Técnicos Administrativo em Educação do IFNMG - Campus Araçuaí, ao mesmo passo em que pretende demonstrar como o comportamento organizacional pode ser ressignificado e reconstruído, situando o sujeito no núcleo da mudança organizacional.”.

O texto intitulado “Processo de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos: um Estudo em uma Universidade Pública”, de autoria de Ubiramar Sinfrônio Pita, Adriana Valéria Santos Diniz e Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra, compõe a sexta área temática da Coletânea, Gestão de Pessoas nas Instituições de Ensino Superior e Equivalentes. Com o objetivo de “analisar o processo da avaliação de desempenho na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), inserindo-se na temática da gestão de pessoas nas instituições de ensino superior”, os autores verificaram diferentes finalidades do processo avaliativo com a gestão da carreira técnico-administrativa, a melhoria do desempenho dos servidores e do serviço público, além de implicações da avaliação nas ações institucionais.

Na sétima parte da Coletânea, Gestão de Documentos Públicos, se insere o texto de Josimeire de Araújo Gomes e Célia Regina Xavier de Sena intitulado “Análise dos Impactos de Implantação do Sistema Eletrônico de Informação-SEI na Universidade Federal do Ceará”. Nessa pesquisa, os autores abordam “a temática da gestão de documentos públicos em consonância com a temática de Tecnologia da Informação, Inclusão e Inovação, é analisar o processo de implantação do novo sistema, buscando identificar vantagens em relação ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), utilizado anteriormente, e as expectativas em torno do impacto de sua implantação na rotina do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica da UFC.”.

Sílvia Elaine Almeida Lima contribui com essa Coletânea através de um texto na oitava parte, Ensino, Pesquisa e Extensão, intitulado “O Papel dos Técnico-Administrativos em Educação nas Atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão”. Tem

como objetivo “investigar o lugar e o papel dos TAEs enquanto trabalhadores em educação, e reconhecê-los como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa e Extensão.”

A última parte da Coletânea, A Sustentabilidade Ambiental nas Instituições Públicas de Ensino Superior, Básico Técnico e Tecnológico, conta com o texto de Jailson de Arruda Almeida, Sandro Valença da Silva e Italo Cavalcante da Silva Soares intitulado “A Adoção da A3P por Instituições de Ensino Público Federal: Abordagem Introdutória” apresenta os “resultados parciais de pesquisa que objetivou analisar as principais ações realizadas por 2 (duas) instituições de ensino público federal (IEPF), sob a ótica de adoção da A3P, por meio de uma abordagem exploratória e descritiva —e com base na percepção de técnicos administrativos em educação (TAE).”

A Coletânea agracia a comunidade técnica-científica, com a divulgação de trabalhos científicos de alta relevância, que possa trazer a mudança não só na Gestão Pública, mas também nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Nesse sentido, vem alcançando cada vez mais leitores, que buscam se capacitar e obter conhecimentos científicos, estimulando a participação dos técnicos administrativos na produção científica.

Os Organizadores

ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA ENTRE OS SERVIDORES DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA DO NORDESTE BRASILEIRO

Francisco Edson Rodrigues da Silva<sup>1</sup>

Cleide Carneiro<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho buscou investigar as considerações sobre ética de servidores que atuam em uma universidade pública do Nordeste brasileiro. A partir de uma revisão bibliográfica que levou em conta autores como Aristóteles, Emmanuel Kant e Sánchez Vázquez, dentre outros, este estudo qualitativo e descritivo teve como técnica de coleta de dados a aplicação de um questionário direcionado a setenta sujeitos do público-alvo e como técnica de interpretação de dados a análise de conteúdo. As principais conclusões apontam que os servidores da instituição possuem uma noção clássica acerca de ética, mas também demonstram um direcionamento no entendimento da ética enquanto campo de reflexão do comportamento. Ainda, os servidores reconhecem a importância da ética no ambiente laboral e são cientes do seu papel de construtores de uma imagem positiva da instituição perante a sociedade. Como contribuição, o estudo apontou a necessidade de a instituição elaborar processos educativos voltados para a discussão da ética entre seus trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Ética. Servidor Público. Administração Pública.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração (UECE). Técnico-Administrativo em Educação na Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, CE. E-mail: fedsonsilva@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social (UNESP). Docente Adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, CE. E-mail: cleide.carneiro@uece.br

# CONSIDERATIONS ON ETHICS AMONG SERVANTS OF A PUBLIC UNIVERSITY IN BRAZILIAN NORTHEAST

## ABSTRACT

This research aimed to investigate the statements on ethics among servants of a public university in the Northeast of Brazil. From a bibliographic review based on authors such as Aristotle, Emmanuel Kant and Sánchez Vázquez, among others, the administration of questionnaires was used to collect data of this qualitative and descriptive study. Seventy servants participated on this research and the data were analyzed by content analysis technique. The main conclusions of the present study point out that the institution's servants have a classic notion of ethics, but also demonstrate a direction on the understanding of ethics as behavior reflection field. In addition, the servants recognize the importance of ethics in the workplace and are aware of their role as builders of a of the institution positive image towards society. As a contribution, the study pointed out the need for the institution to elaborate educational processes aiming to discuss ethics among its servants.

KEYWORDS: Ethics. Public Servant. Public Administration.

## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre ética, desde os tempos dos clássicos filósofos gregos, tem se mostrado de grande relevância e nunca perde seu caráter atual e urgente. Presente em todo o nosso convívio social, desde os laços familiares até as redes profissionais, a ética é objeto constante de nosso cotidiano. É o caráter reflexivo da ética que constitui a base que fundamenta nossas noções de cidadania e de desenvolvimento social, sendo assim tão comum a ideia de ética ligada à coisa pública.

A crise sócio-política a qual assistimos hoje fez renascer com forte intensidade a discussão sobre o tema. A sociedade tem mostrado estar alerta em relação à dimensão ética dos acontecimentos, principalmente nos relacionados à política e à administração pública. Observamos uma sociedade consciente de seus direitos em relação à Administração estatal e exigente de que o serviço público seja realizado de forma efetiva.

Dessa forma, pareceu necessário investigar como o outro lado dessa relação – ou seja, o servidor público, lida com o tema. Assim, esta pesquisa surgiu com o objetivo de investigar quais eram as considerações sobre ética de servidores que atuam em uma universidade pública do Nordeste brasileiro. A justificativa deste trabalho dá-se pelo caráter socioeducativo de extrema relevância das universidades públicas. Trata-se aqui de uma pesquisa qualitativa e descritiva, com uso de questionários semiabertos como instrumento de coleta de dados e a análise de conteúdo como técnica de interpretação de dados.

## 2 ACEPÇÕES SOBRE ÉTICA

A palavra “ética” encontra sua origem no termo grego *ethos*, ao qual se atribui, de uma forma geral, dois sentidos fundamentais. O primeiro significa “morada do homem”, “lugar onde se habita”. O segundo significa “modo de ser” ou “caráter”, e é a acepção mais comumente adotada do termo (LÓPEZ ARANGUREN, 2003).

Assim, “para o filósofo grego Aristóteles, *ethos* é costume, hábito ou conjunto de valores culturais socializados de geração em geração através da tradição cultural” (KROHLING; KROHLING, 2013, p. 85). A ética é, portanto, um elemento social.

Platão foi o primeiro a deixar registros consubstanciados de uma discussão sobre o tema. Em “Crítion ou o Dever”, Platão mostra um diálogo entre seu mestre, Sócrates e Crítion. Nesta passagem, Sócrates convence Crítion de que uma norma, valor ou conduta devem ser aceitos se forem baseados na razão, inerente a todos os seres humanos, e que, portanto, não estarão essa norma, valor ou conduta sujeitas às variações da história, das culturas e das sociedades.

Em um de seus diálogos mais influentes e fundamentais, “A República”, Platão discute temas centrais do pensamento ético: o que é a justiça, o que é a conduta correta, o Bem como forma suprema e fundamento da ética e da justiça, a conduta ética como condicionada a existência de punição para a conduta não ética, entre outros.

Por sua vez, Aristóteles versou sobre a ética partindo da premissa do homem enquanto um animal político. O *zoon politikon* descreve a natureza do homem – um ser que pensa e age racionalmente em sua vivência na pólis. Se age racionalmente, o homem faz escolhas de forma consciente e, portanto, a melhor escolha é aquela que leva o homem à realização do bem supremo – a felicidade, o bem-estar comum.

Para além das possibilidades etimológicas, o termo ética em si sofre mudança de significações ao longo do tempo. Novaes (1992, p. 8) nos fala de uma “cisão radical” que a história do pensamento revela sobre os sentidos da ética.

Os filósofos gregos sempre subordinaram a ética às ideias de felicidade da vida presente e de soberano bem: [...] é certo que o que está sempre em jogo é o desejo do homem de realizar o soberano bem, isto é, a vida feliz. [...]. Hoje, a felicidade não é pensada mais nos termos da moral antiga, mas em termos de eficácia técnica, de consumo. Mais ainda, ela depende cada vez mais [...] das forças externas que tudo controlam e dominam, o que por si só demonstra uma verdadeira ruptura, uma contradição. Este é o ponto mais crítico da moral moderna. É como se houvesse um lento enfraquecimento da noção de ética e das conquistas do espírito com o avanço da técnica. (NOVAES, 1992, p. 8).

Por sua vez, Immanuel Kant, em sua “Fundamentação da Metafísica dos Costumes”, aponta a ética como o agir a partir da boa vontade. Diferente do pensamento aristotélico que traz a felicidade como o único fim adequado à natureza humana, Kant traz a boa vontade como o meio para o agir ético. Para o autor, a felicidade não seria um bem em si próprio – pois o homem corrupto também buscará a felicidade, ainda que sua ação não seja permeada de boa vontade.

Aqui já vemos sinais da “cisão radical” apontada por Novaes (1992, p. 8), quando a ideia de ética baseada em felicidade é substituída pelo “surgimento das normas éticas e dos preceitos a que se deve obedecer”. Em Kant, temos uma ética centrada na ideia do dever. Assim, Kant assinala que agir eticamente é agir com base na boa vontade, de acordo com a razão consciente – o que é correto, o dever.

Já no século XIX, o filósofo inglês Stuart Mill traz uma ideia de ética utilitarista que se contrapõe à ética Kantiana. Para Mill, ainda que agir eticamente seja agir levando em conta a felicidade ou prazer coletivos, o bem de uma ação depende não tanto da intenção, da boa vontade apontada por Kant, mas das consequências que essa ação acarreta. “Terão mais valor de um ponto de vista ético, portanto, as ações que beneficiarem o maior número de pessoas possível” (MARCONDES, 2007, p. 116).

Dessa forma, como bem demonstra Rios (2001), a própria evolução sócio-histórica tratou de tornar a ética não mais o costume, mas a sua reflexão, o seu questionamento, os fundamentos e o alcance desse costume. Enquanto a moral é a conduta específica, a ética é o princípio que a vale.

## 2.1 ÉTICA E MORAL: ALGUMAS DIFERENCIAÇÕES

Ética e moral são, não raramente, tratadas como sinônimos. Tal confusão tem sua gênese mesmo na origem dos nomes, uma vez que a tradução latina para *ethos* foi *mos* ou *mores* (costume), ou *moralis* ou *moralitas*, que significam, respectivamente, moral (adjetivo) e moralidade (KROHLING; KROHLING, 2013).

Consoante ao que expõe Rios (2001), Oliveira (2010, p. 94) trata que

[...] estando ambas as categorias situadas no campo do *dever ser*, a primeira privilegiaria a referência a conteúdos normativos, enquanto a segunda estaria mais preocupada com os princípios que fundamentam o agir e as atitudes dos atores em face de seus interlocutores (grifo do autor).

De acordo com Sánchez Vázquez (2013, p. 84), ética e moral se complementam, se inter-relacionam, mas moral seria um

[...] sistema de normas, princípios e valores, segundo o qual são regulamentadas as relações mútuas entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade, de tal maneira que estas normas [...] sejam acatadas livres e conscientemente, por uma convicção íntima, e não de uma maneira mecânica, externa ou impessoal.

Assim, “ética e moral se relacionam, pois, como uma ciência específica e seu objeto” (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2013, p. 24). Quando a ética aparece, já existe um contexto histórico-social repleto de práticas morais; a ética apenas busca determinar a justificativa, os princípios e as condições em que tais práticas se dão, inclusive suas mudanças. “A ética não cria a moral” (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2013, p. 22).

Dessa forma, a ética é teórica e reflexiva, ao passo que a moral é, sobretudo, prática. Enquanto essa é vivida e posta, aquela é pensada e filosofada. A ética é permanente, inerente aos homens, vez que todo homem reflete sobre seu “agir” e dos que o cercam; a moral é temporal ou transitória, o que hoje é considerado moral, talvez não o seja dentro de alguns anos ou décadas.

## 2.2 ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Meirelles (2005, p. 64), Administração Pública é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Gonçalves (2011) aponta que é fundamental que “toda a máquina administrativa trabalhe com eficiência, ética e responsabilidade”.

Um dos princípios constitucionais que rege a Administração Pública é a moralidade. Sobre ela, vale salientar que se difere da moralidade comum. Como aponta Moreira Neto (2014, p. 105-106, grifo do autor),

[...] enquanto a observância da moral comum é suficiente para qualquer administrador privado, o administrador público se sujeita, por acréscimo, a outras regras, estejam elas escritas ou não, que dele exigem fidelidade ao fim institucional de cada ato praticado na gestão da coisa pública – o que vem a ser a moral administrativa.

Ainda, como aponta Di Pietro (2014, p. 900), “a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública”, além de representar um claro combate à corrupção e à impunidade no setor público. Dessa forma, podemos citar diversos marcos da Administração Pública brasileira que demonstram o desenvolvimento do campo da ética dentro da administração estatal: o Decreto-lei nº 200 de 1967, o MARE (Ministério da Administração e Reforma Administrativa), na década de 90, a Lei nº 8.112/1990, a Lei nº 8.429/92, a Lei nº 8.666/1993, o Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) e, na última década, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000), entre outros. Em 1999 foi criada a Comissão de Ética Pública da Presidência da República - CEP. Já em 2007, é instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, que aglutina as Comissões de Ética Setoriais – as comissões de ética dos órgãos e entidades federais -, sob supervisão da CEP.

### 3 O SERVIDOR PÚBLICO

Servidor público constitui um conceito genérico, definido por “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (DI PIETRO, 2014, p. 598), do qual são espécies o “servidor temporário”, o “empregado público” e o “servidor estatutário”. É este último que compõe o grupo interlocutor desta pesquisa.

Os servidores estatutários ocupam cargo público e são regidos por um estatuto que é estabelecido em lei. A principal característica desse grupo é a estabilidade de que gozam após período de estágio probatório e a exigência de aprovação em concurso público para provimento no cargo.

Essa estabilidade, inclusive, surgiu como instrumento de proteção aos servidores que, outrora, por medo de perderem seus cargos, curvavam-se às interferências políticas de seus superiores ou calavam-se diante de atos de má-fé.

Isso torna-se deveras fundamental na execução do serviço público, uma vez que é através do servidor público que o Estado se manifesta. O servidor público é, portanto,

um dos elementos que podemos tomar para avaliar a qualidade da Administração Pública.

#### 4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho de pesquisa surgiu com o objetivo de investigar quais eram as considerações sobre ética entre servidores estatutários que atuam em uma universidade pública do Nordeste brasileiro. Para tal, utilizou-se abordagem qualitativa, mais preocupada com o aprofundamento da compreensão de um fenômeno em um grupo social do que com representações numéricas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Ainda, é uma pesquisa de caráter descritivo, na medida em que os fatos do fenômeno social em estudo são “observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles” (ANDRADE, 2010, p. 112).

Quanto aos procedimentos, utilizou-se de pesquisa bibliográfica para o levantamento teórico e de pesquisa de campo para o levantamento de dados junto aos atores sociais em estudo. Para essa finalidade, empregou-se questionários semiabertos como instrumento de coleta de dados e a análise de conteúdo (BAUER, 2011) como técnica de interpretação de dados.

Foram analisados 70 questionários aplicados entres os servidores da instituição, nos mais diversos setores administrativos e acadêmicos, visando obter um grupo heterogêneo. Faz-se necessário esclarecer que, pelo caráter da temática da pesquisa, e uma vez que os questionários eram aplicados em contato direto com os respondentes, foi garantido o completo anonimato destes, não sendo solicitada qualquer tipo de identificação ou assinatura de Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), ou outros termos congêneres.

Sobre esse último aspecto, vale abordar Pelúcio (2009), que sintetiza o pensamento do campo de pesquisa antropológico e etnográfico sobre as exigências éticas envolvidas em uma pesquisa, que “são de ordem moral, mas também burocráticas” (PELÚCIO, 2009, p. 51). A autora aponta que o que a experiência etnográfica tem mostrado é que a relação entre pesquisadores (ela refere-se especificamente aos antropólogos e antropólogas) “e seus sujeitos se dá em outras bases que não as

formalistas e burocráticas” (PELÚCIO, 2009, p. 51-52). Além disso, “nas etnografias as relações se assentam na categoria ‘confiança’” (PELÚCIO, 2009, p. 52).

Assim, nesta pesquisa em específico, solicitar dos servidores respondentes a assinatura de um TCLE poderia mais dirimir que acentuar a relação de confiança estabelecida. Tal exigência, ainda que válida, poderia inviabilizar a pesquisa ou impedir o acesso a relatos tão ricos e verdadeiros como os coletados, principalmente quando alguns apresentavam um tom de denúncia e indignação, como poder ser observado na sessão a seguir, onde os dados coletados são expostos e discutidos.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Observou-se, a partir do perfil dos respondentes, que estes compõem um grupo de pessoas maduras, a maioria com idade fluando entre os 50 e os 60 anos (apenas 2% encontra-se na faixa etária que vai dos 30 aos 40 anos), e com mais de 31 anos de trabalho na instituição. Ou seja, a maioria encontra-se próxima do período de aposentadoria.

Outro aspecto relevante é que 67% dos servidores tem na instituição pesquisada o seu primeiro trabalho no serviço público. Infere-se que não havia, então, um contato cotidiano anterior com o trabalho público, seus princípios e regras, e conhecimentos sobre a prática ética deste ambiente.

Sobre as associações semânticas que faziam em relação à ética, foi solicitado aos respondentes que indicassem, dentre um grupo de doze palavras, quais eles associavam ao termo “ética” (Quadro 1). O objetivo da questão foi verificar associações, repetências, negações e aproximações dos constructos teóricos utilizados na construção deste trabalho.

Quadro 1 – Associação dos respondentes ao termo “ética”

Termos para associação	% em relação ao número de questionários
Valores	86
Profissionalismo	84
Moral	82
Conduta	75
Regras	48
Reflexão Crítica	43
Noção individual/particular	32
Obrigação	27
Supervisão	21
Punição	14
Julgamento	11
Subjetividade	5

Fonte: Próprio autor (2018).

Observamos que os termos mais apontados (valores, moral, conduta, regras) estão relacionados à noção clássica de ética como um conjunto de valores e normas de conduta que são socializados e reforçados ao longo do tempo e por força de hábito e cultura. Também foi bastante apontado o termo “profissionalismo”, caráter do que é profissional. As falas apontaram fatores como “seriedade”, “competência”, “responsabilidade”, “zelo do bem público”, principalmente entre aqueles servidores mais maduros, próximos à aposentadoria.

O advento dos Códigos de Ética profissionais também ajudou a tornar constante essa associação de ética e “profissionalismo”. Novaes (1992, p. 8), nos fala de uma “perda irreparável” derivada da “cisão radical” que se deu no pensamento histórico: a perda da “ideia de felicidade” ligada à ética e “a sua substituição pelas noções de obrigação, dever, obediência”. Segundo o autor, ocorre “o desaparecimento do modelo ideal de virtude, que poderia ser seguido optativamente, e o surgimento das normas éticas e dos preceitos a que se deve obedecer”.

Também os Códigos de Ética fazem alusão constante à associação feita com os termos “supervisão”, “punição”, “julgamento” e “obrigação”, que aparecem, respectivamente, em 21%, 14% e 11% das respostas obtidas. Como aponta Mendes (2010, p. 34), “os Códigos de Ética surgem nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumento de punição rápida às transgressões de conduta”.

O terceiro termo mais respondido foi “moral”, o que não constituiu um fator surpresa, tendo em vista a constante confusão entre os termos. Conforme apontado por Sánchez Vázquez (2013), ética e moral se complementam, se relacionam, uma vez que essa é objeto de estudo daquela.

Assim, naturalmente, a associação ética-moral dos respondentes é compreensível. Vale, entretanto, ressaltar que “a moral não é ciência” e que a “ética não é a moral”, como nos aponta o autor supracitado. Uma não se confunde com a outra.

O termo “reflexão crítica” está presente em 43% das respostas, esta acepção tem destaque por ser uma das concepções éticas mais utilizadas pelos autores modernos, além de situar a ética enquanto campo científico. Nodari e Cescon (2014, p. 490) concebem ética como “campo de reflexão sobre os costumes e condutas dos homens”. Sánchez Vázquez (2013, p. 21) considera a ética como a “investigação [...] de um tipo de experiência humana [...], o da moral”. O teórico afirma que “os problemas propostos pela moral prática, vivida, assim como as suas soluções, constituem a matéria de reflexão, o fato ao qual a teoria ética deve retornar constantemente” (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2013, p. 19). Assim, fica exposto que o entendimento da ética em sua vertente mais moderna é apresentado por quase metade dos servidores-respondentes.

Logo após, surge a expressão “noção individual/particular”, correspondendo a 32% das respostas obtidas. Gianotti (1992, p. 243), afirma que “sempre existem [...] vários sistemas éticos: as éticas profissionais, as éticas grupais etc. Cada uma delas coloca problemas particulares”. Assim, enquanto sujeitos sociais, enquanto animais políticos tal como conceituou Aristóteles, nós estamos envolvidos em diversas redes de relacionamento social, que vão desde a família até à turma de amigos da faculdade. O que a filosofia discute é, como aponta Torres (2014), por exemplo, quando uma ética, digamos, privada, ou de um grupo, pode ser violada para a promoção do bem comum – ética pública -, e como se justificaria esse processo.

O termo subjetividade aparece em 5% dos questionários respondidos. Esse percentual quase ínfimo pode ser dado pelo caráter racionalista que atribuímos à ética, em parte originado da sua concepção clássica de conjunto de regras e valores.

Sobre o grau de importância que atribuíam à ética no ambiente de trabalho, a quase totalidade (96%) apontou considerar a ética um fator muito importante no ambiente laboral, e um percentual ínfimo (4%) afirmou considerar a ética um fator não tão importante no trabalho.

Quando indagados se uma postura ética pode influenciar na imagem de uma instituição perante a sociedade, houve unanimidade nas respostas, a maioria associando a credibilidade da instituição a uma postura ética. Alguns, ainda, apontaram o papel do servidor enquanto agente social, sendo ele o principal responsável por essa imagem da instituição diante do público.

Quanto à promoção que a instituição faz acerca do tema ética, tais como oferta de treinamento/formação/orientação sobre o assunto, 58% informou que não houve nenhuma promoção nesse sentido por parte da instituição, 29% informou que houve, sim, esse tipo de prática e 13% não soube responder.

Quando analisamos esses dados em conjunto com aqueles obtidos no perfil dos respondentes, temos o primeiro contato profissional de 67% destes servidores com os princípios da administração pública e com a ética deontológica do serviço público se deu na instituição. Assim, não ter recebido treinamento, formação ou orientação sobre o tema ética no momento do ingresso deixa uma lacuna de informações em relação ao servidor que, sem esse processo de conhecimento, muito provavelmente estará mais apto a cometer transgressões éticas ou mesmo deixar de realizar uma reflexão crítica do seu papel enquanto servidor e profissional.

Sobre o incentivo/estímulo à adoção de práticas éticas por parte dos superiores, 31% indicaram que acontece às vezes; para 22% esse estímulo ocorre de forma frequente, e outros 22% afirmaram que dificilmente ocorre esse tipo de prática por parte das chefias. Entretanto, uma porcentagem maior (25%) respondeu nunca haver incentivo/estímulo à adoção de práticas éticas.

Para Daft (2006), as lideranças dos níveis hierárquicos superiores são responsáveis pela criação e manutenção de uma cultura que enfatize cotidianamente a importância da conduta ética para todos os funcionários.

Conforme Schein (2009), os líderes de organizações estão diretamente envolvidos no processo de criação, fixação e mudança da cultura organizacional. Não ter, portanto, estímulo ou incentivo para adoção de práticas éticas por parte dos superiores, favorece uma cultura organizacional onde a ética não é debatida, nem visualizada.

Sobre o conhecimento acerca do Código de Ética que orienta suas atividades, 45% dos respondentes afirmaram não conhecer o Código de Ética que regula a sua própria atividade profissional. Ainda, 39% afirmou conhecer o Código em parte e 16% afirmou conhecê-lo em sua totalidade.

A importância do conhecimento do Código de Ética encontra-se afirmado por Daft (2006), segundo o qual o Código é o instrumento que evidencia a expectativa da organização de reconhecimento por parte dos funcionários sobre as dimensões éticas do comportamento organizacional.

Assim, é preocupante que a maioria dos respondentes não conheça seu próprio Código de Ética, pois este é o instrumento formal que delinea a cultura, a política e os valores organizacionais, orientando o comportamento dos seus membros, expressando os princípios da organização e a expectativa desta sobre a qualidade das relações estabelecida entre os funcionários. No caso de uma universidade pública, essa expectativa é estendida ao público, envolvendo a sociedade em geral, uma vez que a universidade desenvolve, por exemplo, atividades de extensão.

Uma explicação possível para a falta de conhecimento do Código de Ética em questão por parte dos servidores da instituição pode estar associada ao fato de o Código ser relativamente recente, datando de 2013.

Sobre ter conhecimento se algum colega já havia sofrido sanção por transgressões éticas, mais da metade (52%) afirmou que não, uma parte (16%) afirmou não ter certeza e outra parte (32%) afirmou que sim. A esses últimos foi solicitado que informassem qual a conduta que levou à sanção, sendo três condutas apontadas mais de uma vez, a saber: utilização do cargo ou função para obter vantagens; assédio sexual; e envolvimento em furto. Outras condutas foram apontadas apenas uma vez, tais como comportamento preconceituoso, desrespeito à hierarquia administrativa, assédio moral, proceder com má-fé, falsificação de documentos e desrespeito com colegas.

Quanto aos respondentes já terem sido alvo ou testemunha de condutas que considerassem antiéticas, 62,5% afirmou que não e 37,5% afirmou que sim. Entre esses últimos, desrespeito com colega foi a conduta mais apontada (cinco vezes), seguida de favorecimento e vantagem em razão de amizades por parte do transgressor (três vezes). Assédio moral, assédio sexual por parte de superior e agressão física foram apontadas duas vezes cada. Outras condutas indicadas foram roubo, quebra de sigilo de informações, calúnias, postergação de serviço, desrespeito à hierarquia administrativa e perseguição por motivos políticos.

Nota-se que algumas dessas condutas partiram de superiores, o que podemos considerar como um grave indício de um ambiente com falhas éticas. Além disso, é notável a relação existente de algumas das condutas apontadas com a realidade obtida

dos dados sobre a falta de incentivo/estímulo à adoção de práticas éticas por parte das chefias e com a escassez de ações de treinamento/formação/orientação por parte da instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi investigar quais eram as considerações sobre ética de servidores que atuam em uma universidade pública do Nordeste brasileiro, uma vez que tal tema constitui a base de formulação dos princípios da Administração Pública brasileira, além de ser imprescindível na formação da cidadania e do Estado Democrático. O estudo buscou identificar que conceitos permeiam o entendimento de ética dos servidores em questão e qual o grau de importância que eles atribuem à ética no âmbito profissional.

Dessa forma, alguns pontos merecem destaque, como por exemplo, o fato do tema ética ainda ser um tabu dentro da instituição. A recusa de alguns servidores em participar da pesquisa, ainda que lhes fossem garantidos o anonimato e a utilização da pesquisa para fins exclusivamente científicos, e as tentativas de fuga às perguntas de caráter mais pessoal, demonstram que a discussão sobre ética dentro desta instituição ainda é vista como um ponto polêmico pelos servidores.

Entretanto, há de se ressaltar que os servidores respondentes à pesquisa demonstraram ter uma noção razoável da ética enquanto um campo de reflexão crítica do comportamento moral. Ainda que a visão clássica da ética como sendo um mero conjunto de normas e hábitos, valores e costumes, ainda seja forte, e que também seja associada, de maneira pontual, à punição, a pesquisa mostrou um quantitativo positivo de uma concepção mais atual da ética, como sendo um campo filosófico e de reflexão.

Ainda, os servidores consideram a ética um fator de alta importância no ambiente de trabalho, além de demonstrarem reconhecimento do papel que desempenham dentro da instituição como fator de construção de uma imagem positiva da universidade em que atuam, atribuindo a si próprios a responsabilidade pela credibilidade da instituição perante a sociedade.

Por outro lado, há de se apontar que não parece haver treinamento ou orientação direcionados à ética no momento em que os servidores ingressam na instituição, o que

pode ser bastante prejudicial, se observarmos que a maioria dos respondentes nunca havia trabalhado no serviço público.

Assim, o contato com noções de ética pública, eficiência, impessoalidade e legalidade pode ter sido inédito para muitos deles. Além disso, ainda que houvesse uma introdução à ética no momento do ingresso, é importante ressaltar que a Administração Pública deve constantemente oferecer formas de discussão e aproximação do tema junto aos servidores, uma vez que se trata aqui de um objeto relacionado diretamente às mudanças de comportamento social. Ainda, essa constante discussão do tema constitui uma política de incentivo e estímulo à adoção de práticas éticas no serviço público.

No mais, ainda analisando uma ação que vise ao estímulo e incentivo de práticas éticas, há de se observar o pouco conhecimento que os servidores apresentaram do seu próprio Código de Ética. Ainda que a iniciativa de conhecer o Código possa partir do próprio servidor, uma vez que o Código é facilmente acessível através de plataformas online, seria interessante que a Administração Pública, seja por parte da universidade, seja por parte da esfera governamental a qual a instituição pertence, promovesse ações, capacitações, seminários e programas congêneres a fim de levar o Código de Ética para junto dos sujeitos aos quais o instrumento se destina.

Não obstante o caráter recente do Código, não é coerente que o processo de implementação de uma administração que se quer ética e transparente fique reclusa ao nível teórico.

Da mesma forma, há de se levar em consideração que, ainda que o Código obedeça a princípios tais como a clareza e a publicidade, nem todos terão o mesmo nível cognitivo de compreensão do instrumento, o que justificaria ações de esclarecimento e capacitação por parte da alta administração.

Finalmente, espera-se que esta pesquisa possa contribuir no entendimento da relação ética-servidores no âmbito da administração pública, sendo um produto oferecido aos gestores públicos, servidores e usuários do serviço público, assim como a sociedade em geral, enquanto instrumento de conhecimento sobre ética e cidadania.

Apona-se também que este trabalho pode ensejar diversas outras pesquisas, com o intuito de complementá-lo e/ou aprofundar algumas questões, tais como o processo de implementação das Comissões de Ética das instituições públicas ou a visão sobre ética dos usuários do serviço público. Não se buscou aqui exaurir o tema “ética na

administração pública”, até pela sua dimensão e complexidade, mas contribuir para a reflexão e concepção de uma administração pública que seja mais efetiva, cidadã e ética.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos de graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Atena Editora, [1957?].

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 189-910.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 1994. Seção 1, p. 9295.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

DAFT, Richard L. Organizações, teorias e projetos. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 6 ago. 2018.

GIANOTTI, José Arthur. Moralidade pública e moralidade privada. In: NOVAES, Adauto (Org.). Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 336-345.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. Ética na administração pública: algumas considerações. Âmbito Jurídico. Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9538&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9538&revista_caderno=4). Acesso em: 25 fev. 2018.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos. São Paulo: Martin Claret, 2005.

KROHLING, Aloisio; KROHLING, Beatriz Stella Martins. Ética rizomática e teoria crítica do direito internacional dos direitos humanos. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, São Leopoldo, v. 5, n. 1, p. 82-92, jun. 2013. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2013.51.09>. Acesso em: 2 de mar. 2018.

LÓPEZ ARANGUREN, José Luis. La ética y su etimología. Arbor, v. 174, n. 687-688, p. 591-606, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2003.i687-688.660>. Acesso em: 21 fev. 2018.

MARCONDES, Danilo. Textos básicos de ética: de Platão a Foucault. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Annita Valléria Calmon. Ética na administração pública federal: a implementação de comissões de ética setoriais - entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão. Brasília: Funag, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NODARI, Paulo César; CESCION, Everaldo. Ética e religião. In: TORRES, João Carlos Brum (Org.). Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada: contribuições para estudo da ética filos[ófica e análise de problemas morais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 498-509.

NOVAES, Adauto. Cenários. In: NOVAES, Adauto (Org.). Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 8-20.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. Ética, direito e democracia. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2010. (Coleção Ethos).

PELÚCIO, Larissa. Abjeção e desejo: uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de aids. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2009.

PLATÃO. A República. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965. (Clássicos Garnier). Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2013/08/te1-platc3a3o-a-republica.pdf> . Acesso em: 11 jan. 2018.

PLATÃO. Êutrifon, apologia de Sócrates, Críton. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1993.

RIOS, Terezinha Azerêdo. Ética e competência. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época).

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. Ética. 35. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SCHEIN, Edgar H. Cultura organizacional e liderança. São Paulo: Atlas, 2009.

TORRES, João Carlos Brum. Ética, direito e política. In: TORRES, João Carlos Brum (Org.). Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 407-429.

GESTÃO PÚBLICA (NAS UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS E INSTITUTOS FEDERAIS)

# O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Rubens Carlos Rodrigues<sup>1</sup>

## RESUMO

O controle interno é essencial em todo o desenvolvimento de atividades, pois fornece os procedimentos necessários para a operacionalização dos trabalhos em todos os níveis hierárquicos. O objetivo desta pesquisa é identificar quais os departamentos internos às Universidades Federais Brasileiras são reconhecidos como componentes do Sistema de Controle Interno, no ano de 2017. Utilizando-se de uma abordagem qualitativa, realizou-se uma pesquisa descritiva e documental, com a coleta de dados efetuada através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). A partir dos dados obtidos de todas as 63 universidades, tem-se que em 21 (33,33%) não existe um departamento que seja formalmente designado para desempenhar atividades específicas de controle interno, ao passo que em 42 (66,67%) a Auditoria Interna foi identificada como tal unidade. Em 23 (36,51%) entidades há um órgão ou comitê relacionado à Governança, Gestão de Riscos e Controles, conforme os termos da IN Conjunta MP/CGU 01/2016. O aperfeiçoamento da gestão pública envolve a implementação e revisão dos controles internos, tendo como propósito, em última instância, o atendimento dos anseios da sociedade, financiadora e, ao mesmo tempo, beneficiária dos serviços prestados por tais entidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Controle Interno. Auditoria Interna. Governança Pública.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração e Controladoria (UFC). Técnico de Laboratório da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, CE. E-mail: rubenscarlos@fisica.ufc.br

# THE INTERNAL CONTROL SYSTEM IN BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC UNIVERSITIES

## ABSTRACT

Internal control is essential in the development of activities since it provides the necessary procedures for the operationalization of work at all hierarchical levels. The aim of this research is to identify which departments at Federal Brazilian Universities are recognized as components of the Internal Control System in the year of 2017. Using a qualitative approach, a descriptive and documentary research was carried out with data collected from the Electronic System of the Citizen Information Service (e-SIC). According to the data obtained from all 63 universities, there is no department formally designated to carry out specific internal control activities in 21 of them (33.33%), while in other 42 of them (66.67%), the Internal Audit was identified as this unit. In 23 out of 65 institutions (36.51%) there is an organ or committee related to Governance, Risk Management and Controls, thus following the terms of the IN Conjunta MP / CGU 01/2016, which is a Brazilian legal device. The improvement of public management involves the implementation and revision of internal controls, with the ultimate purpose of meeting the society needs since it finances public universities and also benefits from the services they provide.

KEYWORDS: Internal Control System. Internal Audit. Public Governance.

## 1 INTRODUÇÃO

No processo de transformar todos os dados disponíveis em informações úteis, o controle interno faz-se necessário e importante, pois trabalha para que haja a produção confiável de tais informações e servindo para o cumprimento do Planejamento Estratégico da entidade, pois ao detectar possíveis desvios do objetivo pretendido, fornece subsídios para os gestores tomarem as medidas necessárias não somente para correção, mas para aperfeiçoar o processo (CASTRO, 2015; PETER; MACHADO, 2014).

A Carta Magna brasileira estabelece, conforme o artigo 37, que todos os atos e fatos da Administração Pública, direta ou indireta, de todos os entes da Federação devem estar revestidos e obedientes aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo, portanto, necessários mecanismos para verificar o cumprimento desta norma (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que a Constituição Federal Brasileira prevê três formas de controle na Administração Pública Brasileira, no contexto federal: Controle Interno; Controle Externo; e o Controle Social (BRASIL, 1988).

A promoção de transparência e o acesso à informações na administração pública são ferramentas necessárias e indispensáveis para melhorar a gestão pública e buscar o fortalecimento da democracia (PETER; MACHADO, 2014), pois permite que a sociedade possa colaborar no processo de decisões dos governantes e em suas ações de controle, por meio da Governança no Setor Público, pois utiliza-se de “**mecanismos de liderança, estratégia e controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da **gestão**” (BRASIL, 2016, p. 2).

Castro (2015, p.365) elencou os seguintes usuários que estariam interessados na existência do controle interno no setor público:

- a) Gestores públicos, pois traria segurança para eles em seus atos decisórios, devido estes responderem com os seus bens e a sua própria reputação pelas decisões praticadas ou delegadas a terceiros;
- b) Todos os usuários, pois é instrumento para garantir a integridade dos balanços contábeis e resultados da entidade, pois com base nestes relatórios as decisões são tomadas; e

- c) Auditores, haja vista que estes avaliam os mecanismos de controle interno e atestam a veracidade dos números e da correta prática dos atos.

A necessidade de regulamentação de um sistema de controle no âmbito interno do Poder Executivo Federal, incluindo as universidades federais, foi objeto do Decreto Federal n.º 3.591/2000, tendo como finalidade o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico, controles financeiros e patrimoniais e promovendo a integração entre o órgão de controle interno na universidade e apoiando o controle externo, através do fornecimento de informações e resultados das ações do Sistema de Controle Interno (SCI).

Peter e Machado (2014, p. 25) argumentam que o SCI é um importante auxílio ao gestor público em melhorar o desempenho das suas ações e conseqüentemente toda a população, pois permite que estes possam usufruir uma melhor qualidade de vida, caso o foco esteja “na melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à população, com crescente nível de eficiência, eficácia e efetividade”, os quais levam a administração pública a ter uma maior “racionalidade do gasto público, o combate ao desperdício e avaliação da capacidade do Estado de cumprir sua missão e atingir os seus objetivos e metas”.

Beuren e Zonatto (2014, p. 4) ao pesquisar sobre o perfil dos artigos de controle interno no setor público afirmaram que “compreender a estrutura dos sistemas de controle interno na gestão pública, bem como os fatores que podem favorecer a implementação de um ambiente eficaz de controle neste setor, são temas que carecem de maior investigação”, dada a sua relevância para este segmento, pouco se conhece sobre o seu delineamento e sobre a sua influência na Administração Pública.

Com base na exposição já feita, a questão norteadora desta pesquisa é: Como o Sistema de Controle Interno está estruturado nas Universidades Públicas Federais Brasileiras? Sendo o objetivo geral identificar quais os departamentos internos das Universidades Públicas Federais Brasileiras são reconhecidos como componentes do SCI, no ano de 2017.

Justifica-se esta pesquisa pela insipiência de estudos sobre SCI no âmbito público (BEUREN; ZONATTO, 2014), assim como pela relevância do tema e os seus reflexos para o aperfeiçoamento da gestão pública e o atendimento dos anseios da sociedade interessada, financiadora e, ao mesmo tempo, beneficiária dos serviços prestados por tais entidades.

Quanto à metodologia adotada, utilizou-se os delineamentos de pesquisa categorizados por Beuren (2014, p. 79), sendo definida quanto aos objetivos, como do tipo descritiva; quanto aos procedimentos, documental e quanto à abordagem do problema, qualitativa. A população estudada é constituída por todas as universidades públicas federais brasileiras.

Este artigo está estruturado, além desta introdução, com o referencial teórico sobre o Sistema de Controle Interno na Administração Pública. Na terceira seção, é descrita a metodologia empregada na coleta dos dados. Em sequência, são apresentados, descritos e analisados os dados da pesquisa. Finalizando-se com as considerações finais e referências.

## 2 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A origem do SCI no setor público deu-se em 1914, conforme Castro (2015), por um fato econômico com grande repercussão política, pois o Governo Brasileiro não possuía garantias confiáveis para oferecer a banqueiros ingleses em troca de empréstimos.

No intuito de suprir esta deficiência, segundo Castro (2015) foram aprovadas legislações específicas para implantar técnicas de contabilidade na área pública, observa-se, portanto, que inicialmente o foco do controle interno era a contabilidade. A evolução e o aprimoramento do SCI são demonstrados no Quadro 1.

Quadro 1 - Evolução do Sistema de Controle Interno ao longo dos anos (continua)

Ano	Acontecimento
1921	Criação da primeira estrutura da Contabilidade Pública.
1922	Aprovação do Código de Contabilidade Pública.
1946	Adoção pelo Tribunal de Contas da União (TCU) do controle prévio para o Poder Executivo com a finalidade de aumentar os controles sobre os atos da Administração Pública.
1964	Poder Executivo reassume o controle positivo, no qual o foco é auxiliar o dirigente público para obter os resultados planejados.
1967	Com a nova constituição, as mudanças advindas pela Lei 4.320/1964 foram consagradas no novo texto, definindo que o controle interno atuaria como apoio ao controle externo. O Decreto-lei 200/1967 fez que o controle interno tivesse com foco administrativo e organização sistêmica, sendo considerado como o primeiro passo para uma administração gerencial da Administração Pública.
1969	A programação financeira é segregada do controle interno.
1972	Criação do Sistema de Planejamento Federal, compreendendo as atividades de planejamento propriamente ditas e de modernização da Administração Federal.

Quadro 2 - Evolução do Sistema de Controle Interno ao longo dos anos  
(continuação)

Ano	Acontecimento
1979	Criação do controle das empresas estatais, por parte do Governo Federal e transferência de controle interno do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento.
1985	O controle interno volta para o Ministério da Fazenda.
1986	Controle com foco nas finanças, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do sistema informatizado Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); centralização do comando normativo dos controles internos e a criação do Sistema de Controle Interno (SCI).
1988	A nova constituição muda o foco do controle interno, sendo direcionado para o acompanhamento dos programas de governo, a gestão dos administradores e apoio ao controle externo.
1992	Os controles internos e externos foram impactados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) voltando o foco para a correição e centrado na legalidade dos atos praticados.
1993	Regulamentação das normas gerais sobre licitações e contratos.
1994	Criação da Secretaria Federal de Controle (SFC) com a atribuição de cuidar das atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão.
1995-1999	Foram efetuadas várias adaptações no SCI para alcançar o foco constitucional.
1998	Reforma na Administração Pública com o objetivo de implantar a gestão com foco nos resultados.
2000	Crise provoca enxugamento de pessoal e diminuição das atribuições do controle interno.
2001	O novo modelo de SCI é transformado em lei e SFC torna-se órgão central do SCI.
2002	Transferência do Controle interno para a Presidência da República.
2003	Criação da Controladoria Geral da União (CGU).

Fonte: Adaptado de Castro (2015).

No ano de 2016, através da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, a CGU foi extinta e em seu lugar foi criado o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, mantendo a sigla CGU e atribuições de antes, mas alterando o nível hierárquico no cronograma institucional da Presidência da República, não estando mais em patamar superior aos demais ministérios.

Castro (2015, p. 395) aborda que o foco do SCI foi sendo alterado de acordo com o contexto político-institucional vigente, desencadeando o seu desenvolvimento e consolidação e “como a atuação do controle foi ultrapassando as fronteiras das técnicas de contabilidade ou auditoria, a consolidação do Sistema de Controle Interno ampliou as funções e características da Auditoria Interna”.

Cavalheiro e Flores (2007, p. 28) definem o SCI como “o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades

Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local”.

Fatores internos e externos à entidade são considerados quando da implantação do SCI, motivo este que fundamenta a diferença entre os controles existentes nas diversas entidades. Análise de custo/benefício, eficácia, ambiente de trabalho, limitação de recursos tecnológicos, não existência de controle e segurança absolutos, a forma como as pessoas trabalham e o processo de geração e disponibilização de informações (geração, coleta, armazenagem, manutenção, controle, proteção, acesso e disponibilização e descarte) são fatores deveras importantes a serem considerados (GIL; ARIMA; NAKAMURA, 2013).

Assegurar a integridade das informações produzidas pela entidade, verificar se os controles internos estão adequados e funcionando a contento; acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas e normativos vigentes e gerar feedback aos gestores, são finalidades básicas que Castro (2015) acrescenta aos já mencionados por Gil, Arima e Nakamura (2013), devido as características que o SCI assume ao assessorar os gestores na tomada de decisões.

O SCI serve para nortear os servidores a terem os conhecimentos necessários para executar os seus trabalhos, buscando atingir os propósitos da entidade e a eficiência administrativa, para tanto se utiliza dos controles internos, da auditoria e em algumas entidades, da Controladoria na busca por uma segregação maior das funções e a prática efetiva de uma melhor Governança.

A despeito de serem termos distintos e tenham seus próprios campos de atuação e desenvolvimento de atividades - Auditoria, Controle Interno e Controladoria - muitas vezes são utilizados, equivocadamente, como sinônimos, conforme afirmam vários autores (SLOMSKI, 2005; ATTIE, 2007; QUEIROZ, 2011; GIL; ARIMA; NAKAMURA, 2013; PETER; MACHADO, 2014; CASTRO, 2015) sendo assim, torna-se necessário apresentá-los e diferenciá-los para uma melhor compreensão e desenvolvimento desta pesquisa, bem como apresentar a Governança voltada para o setor público.

## 2.1 CONTROLE INTERNO

O controle interno é constituído por normas e instruções que contenham todos os procedimentos necessários para a consecução das atividades, elaborados pelas

entidades e objetivam uma maior eficiência nas rotinas e procedimentos adotados nos seus diversos departamentos e níveis hierárquicos (PINHO, 2011).

Em todas as entidades, o controle é necessário para o bom funcionamento e desenvolvimento das atividades em busca do aumento da eficiência, e não é diferente na Administração Pública, pois as decisões equivocadas não afetam somente o resultado financeiro, mas principalmente impacta na gestão dos recursos públicos e nos resultados sociais.

Conforme a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, os controles internos são um “conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores” possuindo duas finalidades distintas:

- Combater os riscos; e
- Promover a confiabilidade necessária para desenvolver os seguintes objetivos:
  - a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
  - b) cumprimento das obrigações de accountability;
  - c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
  - d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016).

Ressalte-se que o controle interno é constituído de procedimentos padronizados das diversas atividades desenvolvidas e fitam fornecer, a todos os usuários possíveis, informações condizentes com a realidade laboral e servindo de embasamento para o processo decisório.

## 2.2 CONTROLADORIA

Conforme Pinho (2011, p. 204), a controladoria tem como missão a otimização do resultado global da entidade, devido à visão ampla e generalista que possui da entidade, pois as informações geradas nos diversos departamentos são influenciadas e

assessoradas por este departamento e colocadas à disposição da alta direção no processo de tomada de decisão e para o acompanhamento das atividades operacionais.

A controladoria atua em todos os níveis hierárquicos da entidade, assessorando e interagindo com os diversos órgãos e departamentos no intuito que os objetivos contidos no Planejamento Estratégico da entidade sejam atendidos e alcançados por todos.

Ao analisar os motivos para que a controladoria seja implantada na gestão pública, tem-se como mote principal que o cidadão possa acompanhar mais de perto o emprego dos recursos públicos por parte dos gestores e tenham informações necessárias para exercer não somente o controle social, mas o assessoramento aos gestores no atendimento das necessidades da sociedade como todo (ATTIE, 2007).

A controladoria agrega atividades de auditoria, correição, prevenção e combate a desvios na busca do aumento da eficiência administrativa e atua como um dos principais órgãos do SCI com a finalidade de dar suporte à autoridade competente. A Auditoria Interna (AUDIN) desenvolve atividades para assegurar que os objetivos estabelecidos pela cúpula administrativa estão sendo cumpridos. Ao seu tempo, o controle interno visa garantir que todas as atividades e procedimentos executados pelos gestores estão em conformidade com os normativos vigentes (CHAVES, 2011).

A existência de controles não é evidência de eficiência, havendo a necessidade de possuir outra unidade que legitime e forneça os mecanismos para verificar o funcionamento dos mesmos, confirmando ou não se tais controles são necessários e suficientes para que os objetivos da entidade sejam alcançados.

A Auditoria Interna é a unidade que atesta os controles internos e verifica se objetivos traçados pela alta direção, em seu planejamento estratégico, estão sendo atendidos ou se há necessidade de implementar ou reduzir mais controles para tal alcance.

## 2.3 AUDITORIA INTERNA

A Auditoria na Administração Pública deve atuar de forma preventiva e proativa, não em caráter punitivo, com o intuito de aperfeiçoar o processo de gestão e de prestação de contas à sociedade, visando:

Adequação e eficácia dos controles internos; Integridade e confiabilidade das informações e registros; Integridade e confiabilidade dos sistemas estabelecidos para assegurar a observância das políticas, metas, planos, procedimentos, leis, normas e regulamentos e da sua efetiva utilização; eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e legalidade na gestão pública; Compatibilidade das ações e programas com os objetivos definidos nos planos e orçamentos (CASTRO, 2015, p. 447).

Para as AUDIN's, mais que verificar a autenticidade das informações e registros contábeis e a devida conformidade esperada, deve-se buscar o foco nos resultados desejados e obtidos. A integridade das informações geradas deve continuar sendo objeto de trabalho do controle, mas deve ganhar destaque o controle nos resultados a serem alcançados, sendo o seu campo de atuação não somente eventos passados, mas atuando em fatos presentes para alcançar resultados em determinado período de tempo vindouro.

Da Silva (2013, p. 6) elenca as principais contribuições que a AUDIN fornece para o SCI, as quais são descritas a seguir:

- a) Promover a implantação de controles preparados para acontecimentos ao longo do tempo (posterior e/ou prévio e/ou concomitante as ocorrências);
- b) Garantir maior a atenção e rigor, por parte dos funcionários, contra os erros e possíveis fraudes;
- c) Proporcionar maior coerência e melhora dos procedimentos de contabilização;
- d) Tornar o controle interno mais eficiente;
- e) Não somente detectar as falhas existentes, mas recomendar medidas necessárias para a sua eliminação;
- f) Gerenciar os riscos e aproveitar as oportunidades, estimulando a inovação;
- g) Descentralizar a gestão, com delegação e autonomia das funções no desempenho das diversas tarefas; e
- h) Alinhar todos os níveis da entidade.

Mesmo a AUDIN apresentando muitos benefícios e vantagens, há de se considerar alguns aspectos que podem surgir e que devem ser avaliados pela entidade (DA SILVA, 2013):

- a) Custos maiores, dependendo dos objetivos requeridos;
- b) Laços de amizade que o auditor interno possa estabelecer com os demais funcionários podem gerar menor rigor nos controles e contribuir nas perdas de ineficiência; e
- c) Rotinas de trabalho podem promover perdas de eficácia, tornando a entidade mais vulnerável a fraudes/desvios.

As atividades desenvolvidas por esta unidade proporcionam vários benefícios à entidade, entretanto a sua estrutura organizacional e competências acabam por definir a abrangência destes trabalhos, dado que para possuir uma estrutura considerada adequada de um SCI, há de se analisar o custo necessário para manter o seu funcionamento.

A AUDIN é um órgão pertence à entidade foco dos seus trabalhos e tem como incumbência a utilização de instrumentos apropriados e metodologicamente estruturados para avaliar e mensurar os processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança na busca da eficiência e eficácia dos mesmos, atuando como assessoramento à administração da entidade na mitigação dos riscos e no alcance dos objetivos institucionais.

## 2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública, conforme definido pelo Decreto Federal 9.203/2017, é "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (BRASIL, 2017).

Segundo a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, governança trata-se de uma combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades (BRASIL, 2016).

Para verificar se haveria influência das auditorias internas na efetivação dos princípios de governança pública nas universidades federais de ensino, Linczuk (2012) confirmou que há indícios de participação/contribuição da AUDIN/auditor interno na implementação e efetivação da governança em seus processos/procedimentos de gestão da coisa pública.

Na estrutura organizacional da entidade pode existir, ou não, um órgão responsável por oferecer ferramentas para promover as práticas de Governança, assim como, estrutura capaz de liderar e controlar a gestão para o alcance de objetivos institucionais estipulados.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa, a população estudada é composta por Universidades Públicas Federais Brasileiras registradas no Ministério da Educação e Cultura (MEC), sendo considerada descritiva, quanto aos seus objetivos, conforme Gil (2008), pois consiste em descrever os aspectos da população pesquisada, sem nenhuma interferência do pesquisador quanto aos dados coletados e analisados.

No intuito de responder à questão de pesquisa deste estudo, foi enviada solicitações de informações, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), para todas as 63 universidades públicas federais no dia 22 de dezembro de 2017 indagando se possuíam em sua estrutura de funcionamento os seguintes órgãos: Controle Interno, Controladoria, Governança e/ou outro departamento exercendo as atividades de controle.

Não foi indagado sobre a existência de AUDIN, pois Queiroz (2011) ao efetuar pesquisa sobre a existência de unidades de Controle Interno e Controladoria nas Universidades Federais, constatou que estas atividades eram exercidas pela Auditoria Interna, sob sua responsabilidade.

Todas as universidades responderam no período compreendido entre os dias 22 de dezembro de 2017 a 3 de maio de 2018, os dados foram tabulados no software Excel versão 2007, utilizando-se de estatística descritiva e análise dos dados foram construídas as tabelas e fomentada a análise dos resultados que serão apresentados na próxima seção.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na Administração Pública, de uma forma ou de outra, conscientemente ou não, todas as unidades administrativas da universidade exercem alguma atividade relacionada ao controle interno, mas ao serem indagadas sobre a existência de uma unidade específica central com tal finalidade, obteve-se as respostas contidas na Tabela 1.

Tabela 1 – Existência de órgão responsável pelo Controle Interno

Região	Não	Sim	Total Geral
Centro-Oeste	3	3	6
Nordeste	4	14	18
Norte	4	5	9
Sudeste	6	13	19
Sul	4	7	11
Total Geral	21	42	63

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pedidos de informação via e-SIC (2018).

Em 21 (33,33%) instituições não existe um departamento ou unidade que seja formalmente designada para desempenhar atividades específicas de controle interno.

Nas demais 42 (66,67%) tem-se que 35 apontaram que a AUDIN é o único órgão responsável pelos controles internos. Em outras três universidades, foi informado que há outros órgãos responsáveis, tais como a Ouvidoria, Comissão Permanente de Sindicância e Inquérito Administrativo, Corregedoria, Pró-Reitoria de Planejamento e Pró-Reitoria de Administração, mas em todas estas, a AUDIN também o era participante.

Mesmo havendo diferenciação entre Controles Internos e Auditoria Interna, tem-se que em todas as 42 entidades, esta unidade foi apontada como responsável pelos controles e não pela supervisão e fortalecimento da gestão e racionalização das ações de controle no âmbito da Universidade, bem como prestar apoio demais órgãos de controle, em consonância com as normas vigentes. Tal resultado corrobora com os achados de Queiroz (2011).

A Coordenação do Controle Interno é a responsável em três universidades e a Controladoria Interna em uma única universidade, no entanto, foi informado via e-SIC, que as mesmas não tinham competência, no exercício de suas atividades, de uma unidade de controle interno, e sim de Auditoria Interna.

O Controle Interno deve ser descentralizado e, portanto, realizado em cada órgão da instituição, por meio das orientações de órgãos normativos, e sendo avaliados pela AUDIN de forma a garantir o cumprimento das normas internas e da legislação vigente.

A Controladoria está presente nas universidades, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Existência de órgão de Controladoria

Região	Não	Sim	Total Geral
Centro-Oeste	6	-	6
Nordeste	16	2	18
Norte	9	-	9
Sudeste	17	2	19
Sul	11	-	11
Total Geral	59	4	63

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pedidos de informação via e-SIC (2018).

Inexiste um órgão de controladoria em 59 (93,65%) entidades, as quatro que apontaram possuírem tal órgão, tem as seguintes denominações: Coordenadoria de Processos Administrativos Disciplinares, Corregedoria Seccional, Diretoria de Controladoria e Câmara Técnica de Controladoria.

Tal resultado demonstra que nas universidades não foi ainda adotada, formalmente, um órgão de assessoramento que acompanhe desde o planejamento estratégico até a sua implementação a nível operacional.

A Governança no âmbito das universidades é componente de sua estrutura organizacional, nos termos da IN Conjunta MP/CGU 01/2016, como indicado na Tabela 3.

Tabela 3 – Existência de um órgão de Governança

Região	Em implantação para 2018	Não	Sim	Total Geral
Centro-Oeste	-	4	2	6
Nordeste	-	9	9	18
Norte	1	7	1	9
Sudeste	2	10	7	19
Sul	1	6	4	11
Total Geral	4	36	23	63

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pedidos de informação via e-SIC (2018).

Ainda não foi formalizado uma unidade de Governança em quatro (6,35%) universidades, estando em fase de implantação da política de gestão de riscos, que possui

em uma de suas fases: o estabelecimento do Comitê de Governança, controle e riscos e a elaboração do plano de gestão de riscos.

Em outras 36 (57,14%), não houve a instalação do órgão de Gestão e Controle Interno, desrespeitando o prazo estipulado no normativo, quanto à implementação deste comitê.

Em 23 (36,51%) foi indicada a existência de um órgão ou comitê relacionado à Governança, sendo que em sete não há uma unidade específica de governança e sim uma estrutura de governança no âmbito da instituição, por meio da instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controle.

Também foram indicados como órgãos de governança: AUDIN (2), Conselho de Curadores (1), Coordenação de Transparência, Governança e Gestão de Riscos (1), Coordenadoria de Governança e Riscos (1), Coordenadoria de Planejamento, Avaliação e Informação(1), Diretoria de Governança de TI e Gestão de Processos(1), Diretoria de Governança(1), Diretoria de Planejamento(1), Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional(1), Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura(1), Secretaria de Governança(1) e Superintendência de Governança Eletrônica, Tecnologia da Informação e Comunicação (1).

O funcionamento de outro departamento ou unidade exercendo as atividades relacionadas ao Controle Interno, está demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Existência de outro órgão relacionado ao Controle Interno

Rótulos de Linha	Não	Sim	Total Geral
Centro-Oeste	3	3	6
Nordeste	15	3	18
Norte	6	3	9
Sudeste	15	4	19
Sul	9	2	11
Total Geral	48	15	63

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pedidos de informação via e-SIC (2018).

Pode-se verificar que em 48 (76,19%) entidades todos os órgãos ou estruturas de controle interno foram informados nas opções demonstradas nas Tabelas 1, 2 e 3.

Dentre as demais 15 (23,81%), foi informado que a AUDIN avalia as atividades do Controle Interno em 10 universidades e nestas não há unidade central formal de

controle interno. Também foram apontados: Conselho de Curadores (1), Coordenadoria de Controle Interno (1), Ouvidoria (2) e Comissão Permanente de Ética (1).

Não existem unidades de controle interno formalmente instituídas, de forma que todo controle interno administrativo é realizado de forma descentralizada pelas próprias unidades da Universidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma de administrar muda consonante o ambiente, tanto interno quanto externo a uma entidade, assim também os controles devem ser constantemente revisados e aperfeiçoados, tal que atendam a continuidade e o propósito das entidades.

O controle interno é essencial em todo o desenvolvimento de atividades, pois fornece os procedimentos necessários para a operacionalização dos trabalhos em todos os níveis hierárquicos, ficando na responsabilidade de cada órgão e entidade, subsidiando o desenvolvimento das atividades tanto da Auditoria quanto da Controladoria, enquanto aquela verifica o funcionamento dos controles internos e gerenciamento dos riscos atestando sua eficácia e emitindo relatórios de comunicação e assessoramento aos órgãos auditados e a alta administração com recomendações sugerindo alterações ou melhorias em seus procedimentos, a controladoria age intervindo e realizando atividades, trabalhando proativamente com os dados fornecidos pelo SCI no intuito de não somente assessorar, mas de conhecer todo o funcionamento da entidade e assistindo a tomada de decisões e o planejamento das atividades em toda a entidade.

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os departamentos componentes do SCI no âmbito das Universidades Federais brasileiras no ano de 2017. Pela pesquisa efetuada tem-se que a Controladoria não é adotada na maior parte das entidades, ao passo que estrutura de Governança está em franco processo de implantação, dada a imposição normativa.

A AUDIN é apontada como o principal órgão responsável pelos controles internos, cabendo ressaltar que estes controles devem ser exercidos em todos os setores, sendo os gestores responsáveis pela garantia de governança e controles associados, cabendo à AUDIN avaliá-los e emitir opinião sobre sua efetividade e não implementá-los.

Ao realizar esta pesquisa, buscou-se contribuir academicamente com a identificação dos órgãos componentes do SCl e de como está o processo de implantação da Governança no âmbito da Administração Pública, em especial, nas universidades públicas federais, tendo em vista que nos recentes anos, houve um incremento de normativos envolvendo tal área.

Tendo em vista que não foram abordados aspectos relacionados a estrutura organizacional, corpo funcional, o desempenho no desenvolvimento das atividades e a relação destas unidades, atreladas ao controle interno, com as demais unidades componentes das entidades, tais enfoques constituem a limitação desta pesquisa, ao mesmo tempo que vislumbra oportunidades para pesquisas futuras.

O aperfeiçoamento da gestão pública envolve a implantação, implementação e revisão dos controles internos, tendo como fito, em última instância, o atendimento dos anseios da sociedade interessada no exercício do controle social, financiadora e, ao mesmo tempo, beneficiária dos serviços prestados por tais entidades.

## REFERÊNCIAS

ATTIE, William. Auditoria Interna. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BE UREN, Ilse Maria (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2014.

BE UREN, Ilse Maria. ZONNATO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. Revista da Administração Pública. v. 48, n. 5, p. 1135-1163, set./out. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [constituicaocompilado.htm](#). Acesso em: 3 jun. 2016.

BRASIL. Decreto n. 3.591, de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/POUJOC>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta n. 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/XSznFs> Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Kpr8Wn>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. A organização do sistema de controle interno municipal. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2007.

CHAVES, Renato Santos. Auditoria e controladoria no setor público. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

DA SILVA, Teresa Matos. Impacto da auditoria interna na externa – ótica do auditor interno. 2013. 93 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro, Aveiro, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/wCVhyk>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio de Loureiro; ARIMA, Carlos Hideo; NAKAMURA, Wilson Toshiro. Gestão: controle interno, risco e auditoria. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. Governança aplicada à administração pública: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Curitiba, 2012.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Manual de auditoria governamental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHO, Ruth Carvalho de Santana (Org.). Temas transversais em auditoria. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

QUEIROZ, Marly Alfaia Simões de. Controle interno e controladoria na Administração Pública: estudo nas universidades federais brasileiras. 2011. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Controladoria) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.

# ANÁLISE DO CUSTO E CONSUMO DE ENERGIA: estudo de caso de um campus universitário

Thiago Maciel Viana<sup>2</sup>

Marielce de Cássia Ribeiro Tosta<sup>3</sup>

## RESUMO

O aumento no consumo de energia elétrica no mundo e a defasagem nas medidas de eficiência energética demonstram a necessidade da criação de medidas para uma gestão eficiente. Apenas no Brasil, é estimado que o consumo de energia elétrica triplique até 2050. A gestão da energia torna-se cada vez mais importante dentro da gestão organizacional, proporcionando eficiência no consumo de energia. Pesquisas apontam que práticas de conservação de energia são pouco utilizadas pelo setor público, inclusive nas universidades a realidade não é diferente e atividades de planejamento e gestão acabam ocupando baixa prioridade. A Universidade Federal do Espírito Santo Campus São Mateus, assim como várias instituições públicas nacionais, não possui plano de gestão da energia apesar do aumento no número de alunos e instalações prediais desde a sua criação. O objetivo do estudo foi analisar a evolução do custo e do consumo de energia elétrica para construir uma proposta de redução dos gastos contratuais. Realizou-se uma pesquisa descritiva a partir de um levantamento documental dos dados das faturas de energia no período 2011-2016 e constatou-se um custo final equivalente a 409% do inicial. Foram identificados custos excedentes que representavam cerca de 10% do valor pago. Para redução dos custos excedentes deve-se ajustar o valor da demanda contratada, controlar os pagamentos, evitando multas e atrasos, e elaborar projeto específico de correção de fator de potência. Além disso, deve-se propor uma política institucional de gestão da energia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de Energia. Gestão Pública. Energia Elétrica. Universidade.

---

<sup>2</sup> Mestre em Gestão Pública (UFES), campus São Mateus. Engenheiro Eletricista da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), campus São Mateus, Espírito Santo. E-mail: thiago.viana@ufes.br

<sup>3</sup> Doutora em Economia Aplicada (UFV). Docente Adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), campus São Mateus, Espírito Santo. E-mail: marielce.tosta@ufes.br

# ENERGY COST AND CONSUMPTION ANALYSIS: case study of a university campus

## ABSTRACT

The increase in world energy consumption and the failure in energy efficiency measures demonstrate the need to create measures for efficient management. Only in Brazil, it is estimated that electricity consumption will triple by 2050. Energy management becomes increasingly important within organizational management, providing energy efficiency. Research points out that energy conservation practices are poorly used by the public sector, even at universities where planning and management activities have low priority. The Federal University of Espírito Santo Campus São Mateus, as well as several national public institutions, does not have energy management plan despite the increase in its number of students and building facilities since its inception. The objective of the study was to analyze the evolution of electric energy cost and consumption to elaborate a proposal of contractual expenses reduction. A descriptive-documentary survey of energy invoice data for the period 2011-2016 was carried out and a final cost equivalent to 409% of the initial cost was verified. Surplus costs were identified that represented about 10% of the amount paid. Thus, it is necessary to adjust the contracted demand value, control payments, avoid penalties and delays, and elaborate a specific power factor correction project to reduce excess costs. In addition, an institutional energy management policy should be proposed.

KEYWORDS: Energy Management. Public Management. Electricity. University.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão da energia elétrica é um desafio para as organizações públicas brasileiras já que o avanço do consumo e do custo da energia é uma realidade. No caso das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) esse desafio foi ampliado nos últimos anos pelos cortes orçamentários que estão exigindo mudanças na concepção de vários processos e um replanejamento das atividades.

Quanto à realidade nacional, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) estima que o consumo de energia elétrica triplique até 2050 (EPE, 2016a). Dentro desse contexto, o Balanço Nacional de Energia demonstrou que o setor público foi responsável por 8,3% do consumo de eletricidade no Brasil no ano de 2016 (EPE, 2017). Esse percentual representa um valor expressivo de consumo, maior do que o registrado em toda a região Norte ou Centro-Oeste do país no ano de 2015 (EPE, 2016b). Nesse mesmo ano, os setores residencial, comercial e público utilizaram em conjunto 51,1% de toda eletricidade consumida no Brasil. Outro setor de destaque foi setor industrial, responsável por 37,6% do consumo de energia elétrica do país.

O uso de mecanismos para analisar a eficiência energética nos prédios públicos através da avaliação da utilização de energia e da formação de Comissão Interna de Conservação de Energia (CICE) não são práticas difundidas entre as organizações públicas, com percentuais de aplicação de apenas 48% e 22%, respectivamente (ELETROBRAS, 2009). No contexto das Universidades Federais, através de levantamento realizado no site das instituições no mês de junho de 2018, observou-se que apenas 13 das 63 instituições (20,6%) possuíam CICE ou programa de eficiência e racionalização no uso de energia.

Dentro da análise do setor público, cabe ressaltar o papel das Universidades. Saidel, Silva e Nascimento (2014) relataram que apesar da Universidade por eles pesquisada oferecer cursos relacionados a questões energéticas, não apresentava ações de gerenciamento de energia. As atividades de planejamento e gestão acabavam ocupando baixa prioridade e buscava-se atender as questões operacionais. Com o tempo e as expansões, o cenário de perdas energéticas das instalações era intensificado, uma realidade comum em instituições públicas.

Ainda nesse contexto, a Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação, levantou que o valor de energia elétrica pago, em 2015, apenas pelas Universidades Federais, foi cerca de R\$ 430 milhões, o que representa cerca de 9% dos gastos do referido ano, sendo o 3º maior grupo de gastos. Parte considerável desse gasto se refere ao uso de equipamentos ineficientes e altos índices de desperdício de energia. Segundo a ANEEL parte dessa despesa poderia ser evitada por meio de ações de eficiência energética e da implantação de sistemas de geração própria de energia, através da micro e mini Geração Distribuída (GD) (ANEEL, 2017).

O desenvolvimento de estudos sobre eficiência em instituições públicas pode proporcionar o aumento do nível de controle e transparência da administração pública além de fornecer bases para melhoria dos processos. A política de corte de gastos imposta a diversas instituições públicas gera a escassez de recursos para o desempenho do serviço público com qualidade. Dessa maneira, o aumento na eficiência das atividades é cada vez mais relevante (MESQUITA; SANTOS, 2015).

Desta forma, dada a importância cada vez maior dos sistemas de energia elétrica para a sociedade e a falta de uma abordagem sobre o assunto em organizações públicas torna-se relevante a realização deste estudo. O Campus São Mateus da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), assim como várias outras instituições públicas nacionais, não possui plano de gestão da energia elétrica, apesar de o número de alunos e instalações prediais crescer desde a sua criação em 2006.

Por este e outros motivos que serão descritos a seguir, justifica-se a necessidade de avaliação do custo e consumo de energia elétrica por meio de uma análise das faturas de energia com a qual se pretende identificar os pontos passíveis de melhorias.

Sendo assim, o objetivo da pesquisa foi analisar a evolução do custo e do consumo de energia elétrica na UFES Campus São Mateus e propor melhorias para redução dos custos contratuais excedentes. Para tanto, foi realizado um estudo de caso que utilizou como base de dados as faturas de energia elétrica do período 2011-2016, além dos relatórios de gestão da instituição.

## 2 ANÁLISE DO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA

A gestão da energia possui características que mudam de acordo com o tipo de organização. Sendo assim, para conquista dos objetivos energéticos é importante realizar o planejamento de acordo com as particularidades de cada organização e não apenas uma adaptação de um padrão (ABNT, 2011). A análise das faturas de energia elétrica é um passo importante na realização do diagnóstico energético inicial. No contexto das universidades, Saidel, Silva e Nascimento (2014) mostraram a importância da gestão administrativa em gerir contratos e faturas de energia para eliminar multas, atrasos de pagamento e realizar adequações tarifárias, além de agir de forma integrada aos eixos tecnológico e comportamental ao desenvolver ações de uso racional de energia.

Nesse sentido, a energia deve ser encarada como um recurso e a eficiência na gestão deste recurso permitem melhorias em toda gestão organizacional. Estruturar o planejamento energético torna-se uma ferramenta útil para qualquer organização que deseja aprimorar seu modelo de consumo (SOTO et al., 2014).

A gestão dos custos excedentes de energia elétrica está diretamente relacionada à escolha da demanda contratada e estrutura tarifária, além adequação do fator de potência aos padrões estabelecidos pela ANEEL. Silva et al. (2016), identificou perdas contratuais na ordem de 9,33% do custo total das faturas em análise realizada nas contas de energia de uma Universidade Federal. No diagnóstico, ele considerou como “perdas evitáveis” a demanda de ultrapassagem, o consumo reativo excedente, multas e juros.

A demanda contratada é a potência ativa a ser obrigatoriamente e continuamente disponibilizada pela concessionária, no ponto de entrega, conforme valor e período de vigência no contrato de fornecimento e que deverá ser integralmente paga, seja ou não utilizada durante o período de faturamento, expressa em quilowatts (kW). Este valor não deve ser confundido com a parcela da demanda que excede o valor da demanda contratada, expressa em quilowatts (kW), conhecida como demanda de ultrapassagem.

Já o conceito de horário de ponta é o período de três horas consecutivas exceto sábados, domingos e feriados nacionais, definido pela concessionária, em função das características de seu sistema elétrico. Em algumas modalidades tarifárias, nesse horário a demanda e o consumo de energia elétrica têm preços mais elevados. O horário fora de

ponta, por sua vez, corresponde às demais 21 horas do dia, que não sejam às referentes ao horário de ponta.

De acordo com a resolução 414 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2010), a unidade consumidora de energia elétrica é classificada em dois grupos: A e B. O grupo A (alta tensão) é composto por unidades consumidoras que recebem energia em tensão igual ou superior a 2,3 kilovolts (kV) ou são atendidas a partir de sistema subterrâneo de distribuição em tensão secundária, caracterizado pela tarifa binômica que é constituída de valores monetários aplicados ao consumo (R\$/kWh) e demanda (R\$/kW). Indústrias, estabelecimentos públicos e comerciais de médio ou grande porte geralmente se enquadram no grupo A que está subdividido em seis subgrupos. Já o grupo B (baixa tensão), é um grupamento caracterizado por unidades consumidoras atendidas em tensão inferior a 2,3 kV, com tarifa monômica, ou seja, uma tarifa única para o consumo de energia em R\$/kWh.

A seleção da modalidade tarifária leva em consideração o horário de funcionamento da instituição e o perfil de consumo. Além disso, deve-se calcular o custo total para verificar qual o tipo de modalidade é mais viável para a organização. A ANEEL (2010) possibilita o enquadramento nas modalidades azul (valores diferenciados de demanda e consumo na ponta e fora ponta) e verde (valor único de demanda e valores diferenciados para consumo na ponta e fora ponta).

No caso da modalidade tarifária Verde, o custo é calculado conforme Equação (1), com demanda única e consumo dividido em ponta e fora ponta (ANEEL, 2010).

- Custo Total Tarifa Verde ( $T_V$ )

$$T_V = D \times T_d + C_p \times T_{\text{p}} + C_{\text{fp}} \times T_{\text{fp}} \quad (1)$$

Onde:

$T_A$  – Tarifa verde (R\$)

$D$  – Demanda (kW)

$T_d$  – Tarifa demanda (R\$)

$C_p$  – Consumo ponta (kWh)

$T_{\text{p}}$  – Tarifa consumo ponta (R\$)

$C_{\text{fp}}$  – Consumo fora ponta (kWh)

$T_{\text{fp}}$  – Tarifa consumo fora ponta (R\$)

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos, foi desenvolvido um estudo de caso com uma abordagem quantitativa para analisar os conhecimentos gerados através de ferramentas da estatística descritiva, com a tabulação e análise dos dados. De acordo com Gil (2002), a pesquisa descritiva busca obter as características de determinado fenômeno a partir de uma análise minuciosa do objeto de estudo, utilizando-se da coleta e levantamento de dados.

Para avaliar o custo e o consumo de energia elétrica foram levantados dados através das faturas de energia emitidas entre os anos de 2011 e 2016. Outras variáveis relevantes que afetam o consumo foram a quantidade de usuários da instituição, área construída, número de dias letivos e histórico com a variação da temperatura média local. Além disso, existem requisitos legais relacionados à energia e correspondem à normas e resoluções de fornecimento de energia, além do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Os dados citados no parágrafo anterior foram solicitados ao setor responsável pela gestão dos contratos de energia, por meio da cópia do contrato de energia elétrica e das cópias das faturas. Além disso, buscou-se no site da instituição documentos considerados relevantes para caracterizar o perfil de consumo, tais como calendários acadêmicos, relatórios de gestão e o PDI. Quanto ao PDI, buscou-se verificar a existência de planos estratégicos relacionados ao consumo de energia.

A análise de uso e consumo de energia foi realizada seguindo as etapas a seguir (ABNT, 2016):

- Identificação das fontes de energia;
- Avaliação do uso e consumo de energia (passado e tendências).

Para discutir o custo total com energia dentro da realidade atual, foi realizada a divisão dos valores encontrados nas faturas de energia em custos ativos e custos excedentes (perdas). No caso dos custos ativos, foram considerados os valores referentes a demanda ativa, o consumo ativo, a contribuição de iluminação pública (cosip), tributos e bandeiras tarifárias. Já como os custos excedentes, foram considerados valores de demanda ativa de ultrapassagem, consumo reativo excedente, multas e juros por atraso.

O valor registrado de demanda máxima varia em cada mês, dessa maneira deve ser considerado o maior período disponível de dados, de maneira que o histórico permita avaliar como as variações climáticas impactam no consumo relacionado ao ar condicionado, os períodos de final de ano, recessos e férias, além de fatores diversos que influenciam o funcionamento da organização.

Um período mínimo de 12 meses pode ser utilizado como parâmetro de avaliação. Além disso, a análise deve considerar se está planejada expansão ou redução que causará mudança de perfil de consumo (BARROS; BORELLI; GEDRA, 2016).

Dessa maneira, foi proposta uma análise mais detalhada dos dados obtidos nas faturas de energia elétrica referentes ao período entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016. Para análise da demanda a ser contratada foi fundamental verificar os valores pagos em cada parâmetro, a fim de encontrar uma situação econômica mais vantajosa para a instituição.

Na simulação realizada para encontrar a demanda ótima a ser contratada pela instituição, utilizou-se as demandas máximas registradas em cada mês e aplicou-se a análise a descrita a seguir (BARROS; BORELLI; GEDRA, 2016): Aumentar em 5% o menor valor da demanda registrada e verificar se a nova demanda engloba todos os valores medidos; reduzir em 5% o maior valor medido de demanda (este método é conhecido como cálculo "por dentro da demanda"). O percentual de 5% é a tolerância de ultrapassagem de demanda contratada fixada pela Resolução nº 414 da ANEEL. A proposta mais eficaz consistiu em simular os valores das faturas de forma que a situação econômica mais vantajosa fosse avaliada.

A partir das técnicas apresentadas anteriormente, foi feita a simulação da demanda contratada considerando apenas os valores da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) + Tarifa de Energia (TE), desconsiderando os juros e multas por atraso, as alíquotas de ICMS e PIS/COFINS bem como os descontos dos tributos federais.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise das faturas de energia elétrica do Campus foi realizada de modo a identificar os valores de demanda e energia consumidos, assim como a evolução dos

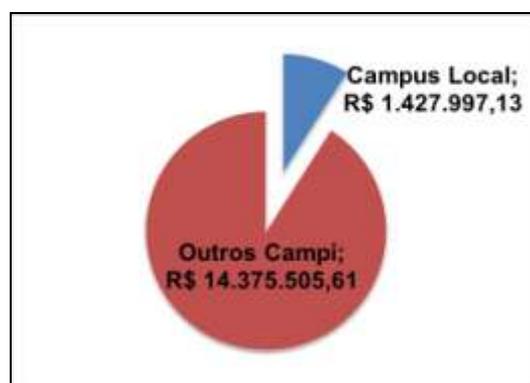
gastos associados. De acordo com a política de reajustes tarifários determinada pela ANEEL o valor da energia aumentou de forma significativa no período analisado, principalmente no que tange à tarifa para consumo fora de ponta. O valor cobrado no horário de ponta do sistema é cerca de 5,07 vezes mais caro que o restante do dia. Assim, 3h de consumo no horário de ponta podem representar um valor equivalente a mais de 15h no horário fora de ponta (Apêndice; Tabela 3).

Os valores cobrados pela demanda também sofreram reajustes, com variações de 19,5% entre os anos de 2011 e 2016 (Apêndice; Tabela 4). Além dos reajustes das tarifas que ocorreram nos últimos anos, o custo associado ao acionamento das usinas termelétricas para suprir a geração no período de seca dos reservatórios das hidrelétricas passou a ser repassado aos consumidores. No ano de 2015, passou a vigorar o Sistema de Bandeiras Tarifárias que indicavam a necessidade ou não de acréscimos no valor da energia a ser repassada ao consumidor final, em função das condições de geração de eletricidade. Com exceção dos consumidores localizados em sistemas isolados, todos os clientes cativos das distribuidoras de energia passaram a ser faturados pelo sistema (ANEEL, 2015). Consumidor cativo é aquele que só possui autorização de comprar energia da distribuidora detentora da concessão ou permissão na área onde se localizam as instalações e é atendido sob condições reguladas pela ANEEL.

Os impactos do sistema de bandeiras nas faturas de energia ficam visíveis ao analisar a quantidade de vezes que o sistema foi utilizado desde que entrou em vigor no ano de 2015. A bandeira vermelha esteve presente em mais da metade do período analisado (Apêndice; Quadro 1 e 2).

De acordo com números divulgados pela UFES (2016b) os valores gastos pela Universidade com energia elétrica no ano de 2016 chegaram ao montante de R\$ 15.803.502,74. Desse total, a parcela referente ao Campus São Mateus representou cerca de 9% (Figura 1). Esse custeio representou 83,3% do montante total gasto pela UFES com energia, água, esgoto, telefonia e internet. Dessa maneira, fica evidente a importância de uma boa gestão do uso dos recursos energéticos dentro da Universidade.

Figura 1 – Valor gasto com energia elétrica pela UFES no ano de 2016



Fonte: UFES (2016b).

Quanto ao número de usuários do Campus no período de 2011 a 2016, observa-se um aumento de 48% em seu total, passando de 1.812 usuários a 2.683. O número de discentes dos cursos de pós-graduação apresentaram o maior crescimento (194%), seguido pelos discentes de graduação (44%), docentes (34%), funcionários terceirizados (29%) e com menor crescimento os técnicos administrativos (21%). Já em números absolutos o aumento de discentes de graduação foi o mais significativo (Tabela 1).

Tabela 1 – Análise do público usuário do *Campus*

Ano	Docentes	Técnicos administrativos	Funcionários terceirizados	Discentes graduação <sup>1</sup>	Discentes pós-graduação <sup>1</sup>	Total usuários
2011	143	86	70	1.429	84	1.812
2012	150	77	78	1.606	98	2.009
2013	176	96	96	1.681	80	2.129
2014	172	98	87	1.680	154	2.191
2015	182	100	103	1.843	215	2.443
2016	191	104	90	2.051	247	2.683
Var. (%)	34%	21%	29%	44%	194%	48%

Fonte: UFES (2012, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017).

Nota: 1. Referente às matrículas do primeiro semestre letivo.

De modo a atender às novas demandas e o crescente aumento de usuários o Campus passou por ampliações que resultaram em cinco novas edificações e aumento de 23% em área construída (Tabela 2).

Tabela 2 – Aumento da área construída no *Campus*

ANO	Nº de edificações	Área construída (m <sup>2</sup> )
2011	30	22.255,77
2012	33	24.522,77
2013	33	24.522,77
2014	35	27.379,25
2015	35	27.379,25
2016	35	27.379,25
Var. (%)	17%	23%

Fonte: UFES (2012, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017).

Nota 1. Para efeito de comparação foram consideradas apenas as áreas dos prédios e excluídas áreas externas tais como anel viário, passarelas e reservatórios.

A ampliação do número de edificações seguida da instalação de novos equipamentos (sistemas de ar condicionado, iluminação, equipamentos dos laboratórios) para atendimento às demandas do Campus resultou em um aumento expressivo no consumo de energia elétrica. Da análise do consumo total registrado por ano observou-se aumento de 2,55 vezes com o consumo passando de 720,24 MWh em 2011 para 1837,96 MWh em 2016 (Apêndice; Figura 3). Já o custo da energia elétrica em 2016 (R\$ 1.427.997,13) foi 4,09 vezes maior que no ano de 2011 (R\$ 348.960,26). Essa diferença entre aumento no consumo e aumento no custo final está associada aos reajustes tarifários e ao sistema de bandeiras (Apêndice; Figura 4).

A análise mais detalhada das faturas de energia, da sazonalidade do consumo e das principais características da instalação foi realizada para buscar informações mais precisas. Os meses de maior consumo foram os da primavera/verão quando comparados aos meses do outono/inverno. O mês de janeiro possui a característica particular de

representar períodos de recesso acadêmico, o que resulta em menor consumo mesmo no período de verão (Apêndice; Figura 5).

Os dados obtidos da Estação Meteorológica (EM) localizada no município de São Mateus confirmam temperaturas médias máximas no período de janeiro a maio e de outubro a dezembro (Apêndice; Figura 6). Os meses com maiores médias de temperatura coincidem com os meses com maior consumo de energia nos períodos letivos. Essa característica é marcante em instalações que possuem demanda elevada de sistemas de ar condicionado.

A análise do consumo demonstra alta correlação entre a variação da temperatura ao longo do ano e o consumo de energia, o que aponta os sistemas de climatização como principais responsáveis pelo consumo de energia elétrica do Campus. Dessa maneira, poderá ser realizado um levantamento dos sistemas de climatização e iluminação instalados, já que são considerados Usos Significativos de Energia tradicionais no setor público e também são os principais responsáveis pelo consumo no Campus.

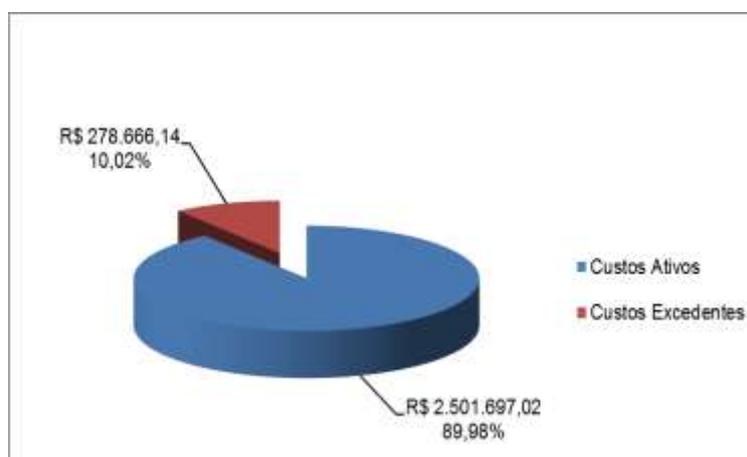
Além disso, os dados demonstram que o planejamento do calendário acadêmico e ações de redução do número de dias letivos e da jornada de trabalho apresentam maior impacto na redução do consumo quando aplicados no período de Primavera/Verão, estações que possuem temperaturas médias mais altas.

#### 4.1 AVALIAÇÃO DOS GASTOS COM ENERGIA

Os valores gastos nas faturas de energia elétrica no Campus no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016 ressaltam que o maior valor pago adveio do consumo ativo fora de ponta (38%), seguido dos tributos (26%) e do consumo ativo de ponta (18%) (Apêndice; Figura 7).

A eficiência dos custos com energia elétrica é melhor analisada quando se separa os custos ativos dos custos excedentes. Na Figura 2 é possível perceber que parcela considerável das faturas de energia (10%) representa perdas que devem ser eliminadas, restando cerca de 90% do custo que deve ser gerenciado. Estas perdas geraram prejuízo mensal médio de R\$11.611,09 à instituição no período analisado de 24 meses.

Figura 2 – Eficiência dos gastos com energia elétrica 2015/2016 no *Campus*



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

A parcela dos custos considerada perdas é relativa à multas e juros por atraso de pagamentos, demanda de ultrapassagem e consumo reativo excedente. Ressalta-se que 22% dos gastos são convertidos em multas e juros por atraso no pagamento das faturas (Apêndice; Figura 8). Conforme art. 124 da ANEEL (2010) é possível observar uma **flexibilidade nas opções para vencimento**: “[...] a distribuidora deve oferecer pelo menos 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do consumidor, distribuídas uniformemente, em intervalos regulares ao longo do mês.”. Dessa maneira, caso o problema dos atrasos seja a data do pagamento, esta poderá ser alterada em estudo conjunto com o Setor Contábil Financeiro responsável pelo pagamento para que os prazos de pagamento sejam respeitados sem a ocorrência de multas/juros.

O pagamento de demanda de ultrapassagem representa 62% dos gastos excedentes e deve ser evitado, tendo em vista que o valor pago por este item é duas vezes mais caro do que o valor pago pela demanda ativa contratada. Dado a relevância deste ponto, ele será melhor analisado na seção seguinte. Por fim, tem-se que 16% destes gastos são convertidos no pagamento de energia reativa excedente, algo que além de gerar custos adicionais, sobrecarrega as instalações, reduzindo a eficiência das mesmas. Para eliminar estes gastos, deve ser feito um projeto de correção do fator de potência. É necessário realizar uma análise mais detalhada do sistema elétrico da instituição através da utilização de um analisador de qualidade de energia, monitorando de forma individual cada transformador do *Campus*. Após ser realizada esta análise pode ser quantificada a

potência capacitiva necessária para corrigir o fator de potência para o nível adequado estabelecido pela ANEEL que corresponde a 0,92.

## 4.2 ESCOLHA DA DEMANDA CONTRATADA

A análise de demanda nos anos de 2015 e 2016 deixa claro que o Campus excedeu quase em todo o ano a demanda contratada levando ao pagamento excessivo de demanda de ultrapassagem. Foi utilizada a relação de custos entre a demanda atual (300kW) e as possíveis demandas contratadas, baseadas nas técnicas para calcular a demanda ótima (Apêndice; Tabela 5).

Na simulação do custo médio mensal da energia para diferentes valores de demanda, conclui-se que a opção econômica mais vantajosa é a demanda contratada de 635kW, porém, ao se considerar o incremento de cargas ao sistema, especialmente devido à instalação de novos prédios e à necessidade de se evitar o pagamento de ultrapassagens, é recomendada a adoção de uma postura mais conservadora, contratando uma demanda de 650kW para o novo contrato.

Através do comparativo entre as opções de diferentes valores de demanda a ser contratada no Campus adotou-se o valor de 650kW como sugestão de adequação (Apêndice; Tabela 5). Para esse valor, a redução dos gastos com pagamento de demanda foi estimada em R\$6.234,22/mês ou R\$74.810,68/ano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das faturas de energia elétrica determinou as principais características sobre o uso e consumo de energia elétrica do Campus. Foi analisada a evolução dos gastos com energia e identificado que os custos excedentes representam valores próximos a 10% do custo total das faturas de energia elétrica. Para redução dos custos excedentes deve-se ajustar o valor da demanda contratada para 650kW, controlar de forma rigorosa os pagamentos, evitando multas e atrasos, e elaborar projeto específico de correção de fator de potência. O aumento do controle dos gastos através do sistema de gestão da energia deve ser aprimorado continuamente e fazer parte das rotinas da universidade. Contudo,

vale ressaltar que estudos na área da gestão de energia devem ser realizados de acordo com as particularidades da organização e não apenas através da aplicação de um padrão.

As universidades possuem além do papel de ensino, pesquisa e extensão, o dever de exercer o protagonismo socioambiental. Apesar do Plano de Desenvolvimento Institucional (2015-2019) da universidade estudada trazer a responsabilidade socioambiental como critério para os projetos da instituição, os critérios referentes à política energética não estão claros. A política energética é a base para gestão da energia de uma organização, por isso, é essencial que ela conste nos documentos estratégicos e seja uma prioridade na instituição.

Quanto ao consumo de eletricidade, foi constatada alta correlação entre a variação da temperatura ao longo do ano e o consumo, fato que evidencia os sistemas de climatização como principais responsáveis pelo consumo de energia elétrica do Campus. Como sugestão de continuidade do trabalho para melhorar a gestão da energia do Campus pode ser realizada a análise dos usos significativos de energia com o intuito de realizar adequações tecnológicas nos sistemas de climatização e iluminação de acordo com a viabilidade técnica e econômica. Além disso, essas informações são fundamentais para construção de um plano de gestão de energia.

As ações previstas possibilitam uma melhor gestão dos recursos públicos. Além disso, o controle mais rigoroso dos gastos com energia contribui para redução na utilização dos recursos naturais, emissão de gás carbônico e do consumo energético. Além dos impactos positivos para o meio ambiente, há impactos econômicos e sociais. Primeiro com a redução dos gastos com energia e além disso o envolvimento da comunidade acadêmica nas reflexões sobre a utilização sustentável da energia. Dessa maneira, os recursos públicos podem ser distribuídos em outras áreas da instituição beneficiando todos os usuários.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Bandeiras tarifárias. Brasília, 24 nov. 2015. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias>. Acesso em: 14 out. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 set. 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). P&D e Eficiência Energética: ANEEL recebe propostas de projetos de minigeração em Instituições Públicas de Ensino Superior. Brasília, 07 jul. 2017. Disponível em: [http://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset\\_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/aneel-recebe-propostas-de-projetos-de-minigeracao-em-instituicoes-publicas-de-ensino-superior/656877?inheritRedirect=false](http://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/aneel-recebe-propostas-de-projetos-de-minigeracao-em-instituicoes-publicas-de-ensino-superior/656877?inheritRedirect=false). Acesso em: 9 jun. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR ISO 50001: sistemas de gestão da energia – requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR ISO 50004: sistemas de gestão da energia - guia para implementação, manutenção e melhoria de um sistema de gestão da energia. Rio de Janeiro, 2016.

BARROS, B.; BORELLI, R.; GEDRA, R. Gerenciamento de energia: ações administrativas e técnicas de uso adequado da energia elétrica. 2. ed. São Paulo: Érica, 2016.

ELETROBRAS. Pesquisa de posse de equipamentos e hábitos de uso, ano base 2005: classe residencial relatório Brasil - sumário executivo. Rio de Janeiro: ELETROBRAS; PROCEL, 2009.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). Nota técnica DEA 13/15: demanda de energia 2050. Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-202/DEA%2013-15%20Demanda%20de%20Energia%202050.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2017.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). Anuário estatístico de energia elétrica 2016: ano base 2015. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-en/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Anu%C3%A1rio%20Estat%C3%ADstico%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%202016.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2017.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). Balanço Energético Nacional 2017: Ano base 2016. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio\\_Final\\_BEN\\_2017.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2017.pdf). Acesso em: 2 jul. 2017.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INCAPER. Sistema de informações meteorológicas. Gráficos da Série Histórica - São Mateus/ES. Vitória, ES. Disponível em: [https://meteorologia.incaper.es.gov.br/graficos-da-serie-historica-sao\\_mateus](https://meteorologia.incaper.es.gov.br/graficos-da-serie-historica-sao_mateus). Acesso em: 14 out. 2017.

MESQUITA, R.; SANTOS, T. Estudos sobre eficiência na administração pública brasileira. *Espacios*, v. 36, n. 09, p. 6, 2015.

SAIDEL, M.; SILVA, R.; NASCIMENTO, L. The permanent program for efficient use of energy at university of São Paulo – PUREUSP. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, v. 25, n. 3, p. 361-372, 2014.

SILVA, O.; SANTOS, F.; BARBOSA, F.; LEITE, C. Gestão do uso da energia elétrica baseada em protocolo internacional: uma proposta para UFPI, Brasil. *Espacios*, v. 37, n. 11, p. 26, 2016.

SOTO, J.; NORDELO, A.; ALPHA, M.; ALVAREZ, R.; MARTINEZ, M.; RODRIGUEZ, A. Diseño y aplicación de un procedimiento para la planificación energética según la ncsi 50001:2011. *Ingeniería energética*, v. 35, n.1, p. 38-47, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2011. São Mateus, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2012. São Mateus, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2013. São Mateus, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2014. São Mateus, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2015. São Mateus, 2016a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). A situação da UFES na atual conjuntura orçamentária. Vitória, 2016b.  
[http://ufes.br/sites/default/files/anexo/encarte\\_especial\\_-\\_situacao\\_financeira.pdf](http://ufes.br/sites/default/files/anexo/encarte_especial_-_situacao_financeira.pdf).  
Acesso em: 14 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Relatório de Gestão do CEUNES Exercício 2016. São Mateus, 2017.

## APÊNDICE

Tabela 3 – Análise dos reajustes tarifários de energia no *Campus*

Descrição	Preço Jan/11	Preço Dez/16	Variação (%)
	TUSD <sup>2</sup> + TE <sup>3</sup> (R\$/MWh)	TUSD <sup>2</sup> + TE <sup>3</sup> (R\$/MWh)	
Consumo ativo ponta (MWh)	1.287,40	1.498,66	16,4%
Consumo ativo fora ponta (MWh)	144,79	295,81	104,3%
Energia reativa excedente (MWh)	144,79 <sup>1</sup>	233,61	61,3%

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Nota:

1. Para efeito de comparação foi considerado o valor de referência da energia reativa fora ponta, já que na época a cobrança era realizada de maneira diferente;
2. Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD): valor monetário unitário determinado pela ANEEL, em R\$/MWh ou em R\$/kW, utilizado para efetuar o faturamento mensal de usuários do sistema de distribuição de energia elétrica pelo uso do sistema;
3. Tarifa de Energia (TE): valor monetário unitário determinado pela ANEEL, em R\$/MWh, utilizado para efetuar o faturamento mensal referente ao consumo de energia.

Tabela 4 – Análise dos reajustes tarifários de demanda no *Campus*

Descrição	Preço Jan/11	Preço Dez/16	Variação (%)
	TUSD+ TE (R\$/kW)	TUSD+ TE (R\$/kW)	
Demanda (kW)	12,74	15,22	19,5%
Ultrapassagem (kW)	25,48 <sup>1</sup>	30,44	19,5%

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Nota:

1. Para efeito de comparação, foi utilizada a metodologia atual de cálculo de ultrapassagem.
2. A parcela referente a TE para demanda é zero.
3. A tarifa de ultrapassagem é cobrada quando os montantes de demanda de potência ativa ou de uso do sistema de distribuição – MUSD medidos excederem em mais de 5% (cinco por cento) os valores contratados. Nesse caso, a cobrança será realizada da seguinte maneira: Demanda Medida x Tarifa + Demanda de Ultrapassagem x 2 x Tarifa. Caso a demanda registrada seja inferior à contratada, será faturada a demanda contratada. No caso da demanda registrada superior à contratada, será registrado o valor multiplicado pela tarifa, desde que não tenha sido ultrapassado o limite de 5% (ANEEL, 2010).

Tabela 5 – Escolha da demanda contratada baseada no custo

Demanda Contratada (kW)		Demanda Atual 300 kW		Menor Demanda + 5% 311,17 kW		Demanda Simulada 1 635 kW		Demanda Simulada 2 650,00 kW		Maior Demanda - 5% 684,16 kW	
mês/ ano	Dem. Registr. (kW)	Gasto (mil R\$)	Gasto Ultrap (mil R\$)	Gasto (mil R\$)	Gasto Ultrap (mil R\$)	Gasto (mil R\$)	Gasto Ultrap (mil R\$)	Gasto (mil R\$)	Gasto Ultrap (mil R\$)	Gasto (mil R\$)	Gasto Ultrap (R\$)
jan/15	296,35	4,566	0,00	4,736	0,00	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
fev/15	428,74	6,525	3,918	6,525	3,578	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
mar/15	658,56	10,023	10,914	10,023	10,574	10,023	0,00	10,023	0,00	10,412	0,00
abr/15	676,70	10,299	11,466	10,299	11,126	10,299	1,269	10,299	0,00	10,412	0,00
mai/15	577,25	8,785	8,439	8,785	8,099	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
jun/15	510,72	7,773	6,414	7,773	6,074	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
jul/15	399,84	6,085	3,039	6,085	2,699	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
ago/15	405,22	6,167	3,202	6,167	2,862	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
set/15	549,02	8,356	7,580	8,356	7,240	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
out/15	643,78	9,798	10,464	9,798	10,124	9,798	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
nov/15	693,50	10,555	11,978	10,555	11,638	10,555	1,780	10,555	1,324	10,555	0,00
dez/15	718,37	10,933	12,735	10,933	12,395	10,933	2,537	10,933	2,081	10,933	0,00
jan/16	321,89	4,899	0,666	4,899	0,00	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
fev/16	475,78	7,241	5,350	7,241	5,010	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
mar/16	646,46	9,839	10,546	9,839	10,206	9,839	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
abr/16	655,20	9,972	10,812	9,972	10,472	9,972	0,00	9,972	0,00	10,412	0,00
mai/16	684,10	10,411	11,691	10,411	11,351	10,411	1,494	10,411	1,037	10,412	0,00
jun/16	609,50	9,276	9,421	9,276	9,081	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
jul/16	436,13	6,637	4,143	6,637	3,803	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
ago/16	544,32	8,284	7,437	8,284	7,097	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
set/16	604,80	9,205	9,278	9,205	8,938	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
out/16	604,80	9,205	9,278	9,205	8,938	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
nov/16	631,01	9,603	10,075	9,603	9,735	9,664	0,00	9,893	0,00	10,412	0,00
dez/16	665,95	10,135	11,139	10,135	10,799	10,135	0,00	10,135	0,00	10,412	0,00
TOTAL DOS GASTOS (R\$)		394.576,92		386.600,59		244.021,77		244.955,55		250.572,83	
MÉDIA MENSAL DOS GASTOS (R\$)		16.440,70		16.108,36		10.167,57		10.206,48		10.440,53	

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Quadro 1 – Custos das bandeiras tarifárias

Bandeira	R\$ (a cada 100 kWh)	CVU (Custo Variável Unitário)
Verde	-	Menor que R\$ 221,28 / MWh
Amarela	R\$ 2,00	De R\$ 221,28 / MWh até R\$422,56 / MWh
Vermelha (Patamar 1)	R\$ 3,00	De R\$ 422,56 / MWh até R\$610 / MWh
Vermelha (Patamar 2)	R\$ 3,50	Maior que R\$ 610 / MWh

Fonte: ANEEL (2015).

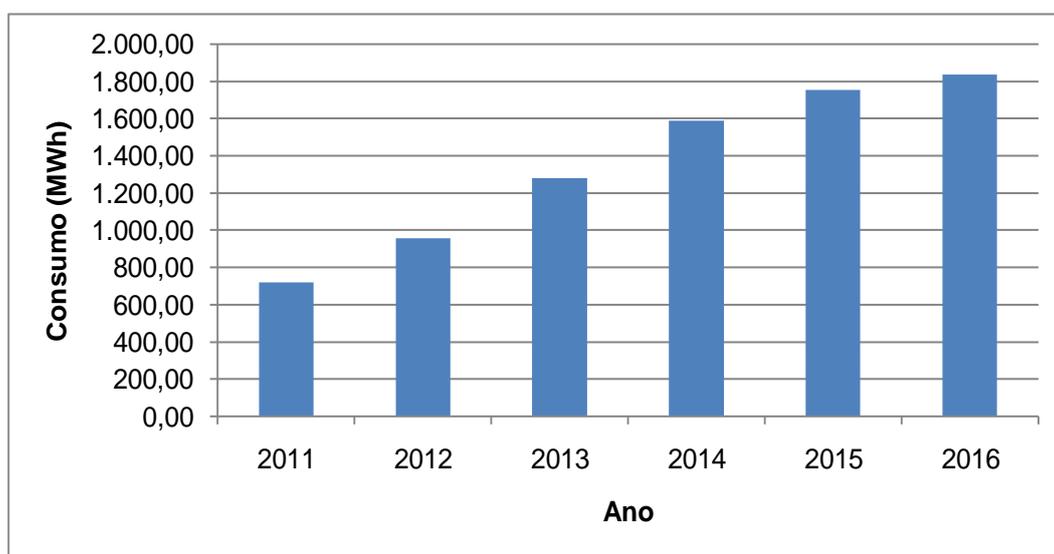
Nota: O acionamento das bandeiras tarifárias é definido para todo o Sistema Interligado Nacional (SIN) com base no maior valor do CVU da última usina a ser despachada por ordem de mérito ou segurança energética.

Quadro 2 – Bandeiras tarifárias acionadas no mês

Período	2015	2016	2017
Janeiro	Patamar 1	Patamar 1	
Fevereiro	Patamar 1	Patamar 1	
Março	Patamar 1		
Abril	Patamar 1		Patamar 1
Maio	Patamar 1		Patamar 1
Junho	Patamar 1		
Julho	Patamar 1		
Agosto	Patamar 1		
Setembro	Patamar 1		
Outubro	Patamar 1		Patamar 2
Novembro	Patamar 1		Patamar 2
Dezembro	Patamar 1		Patamar 1

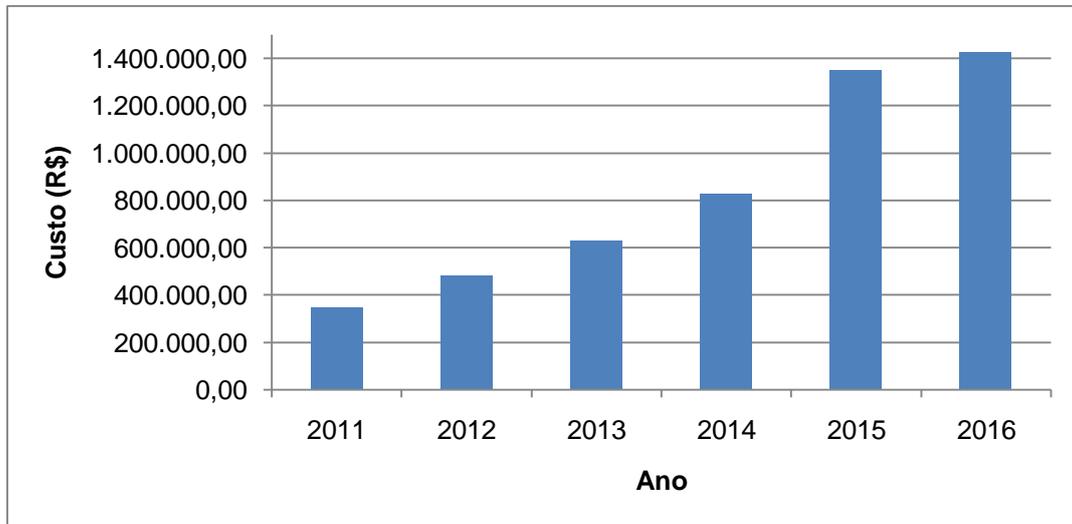
Fonte: ANEEL (2015).

Figura 3 – Evolução do consumo total de energia elétrica do *Campus*



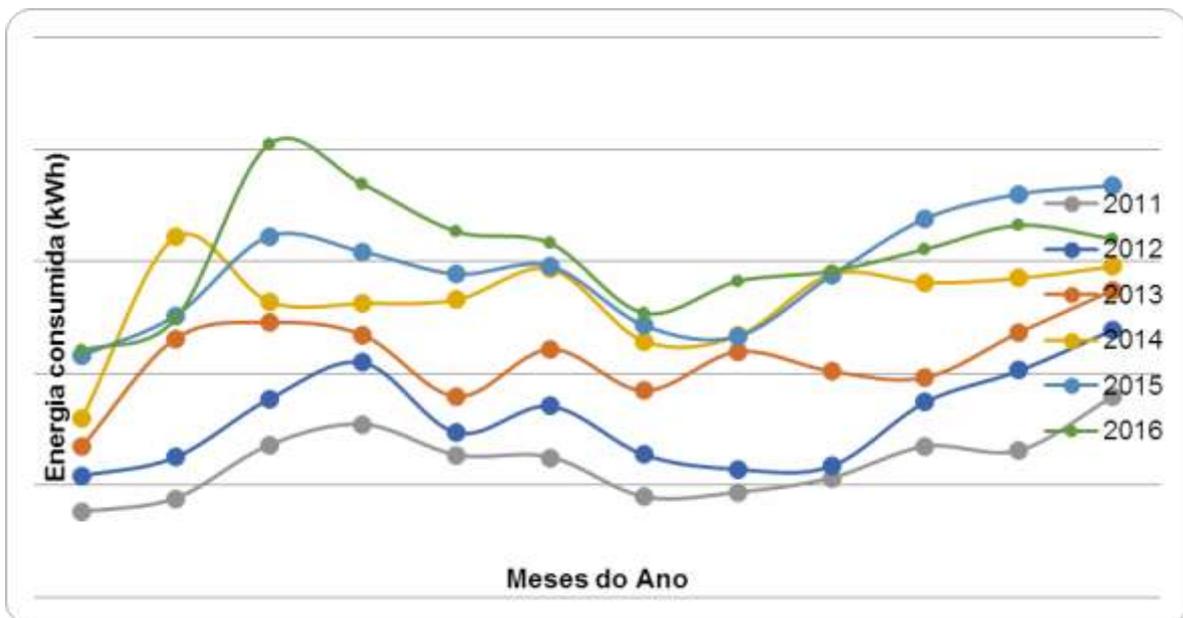
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Figura 4 – Evolução do custo total de energia elétrica do *Campus*



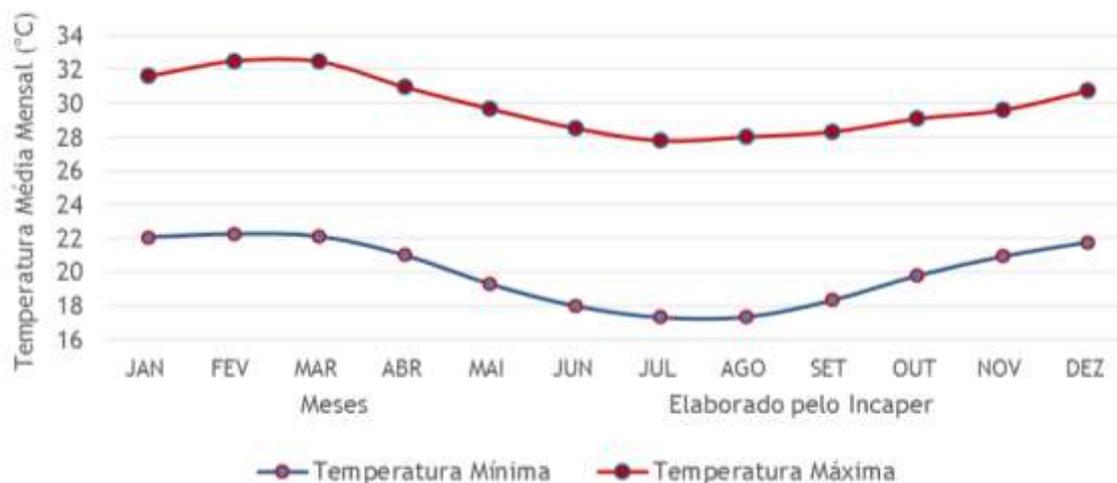
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Figura 5 – Consumo mensal de energia elétrica do *Campus*



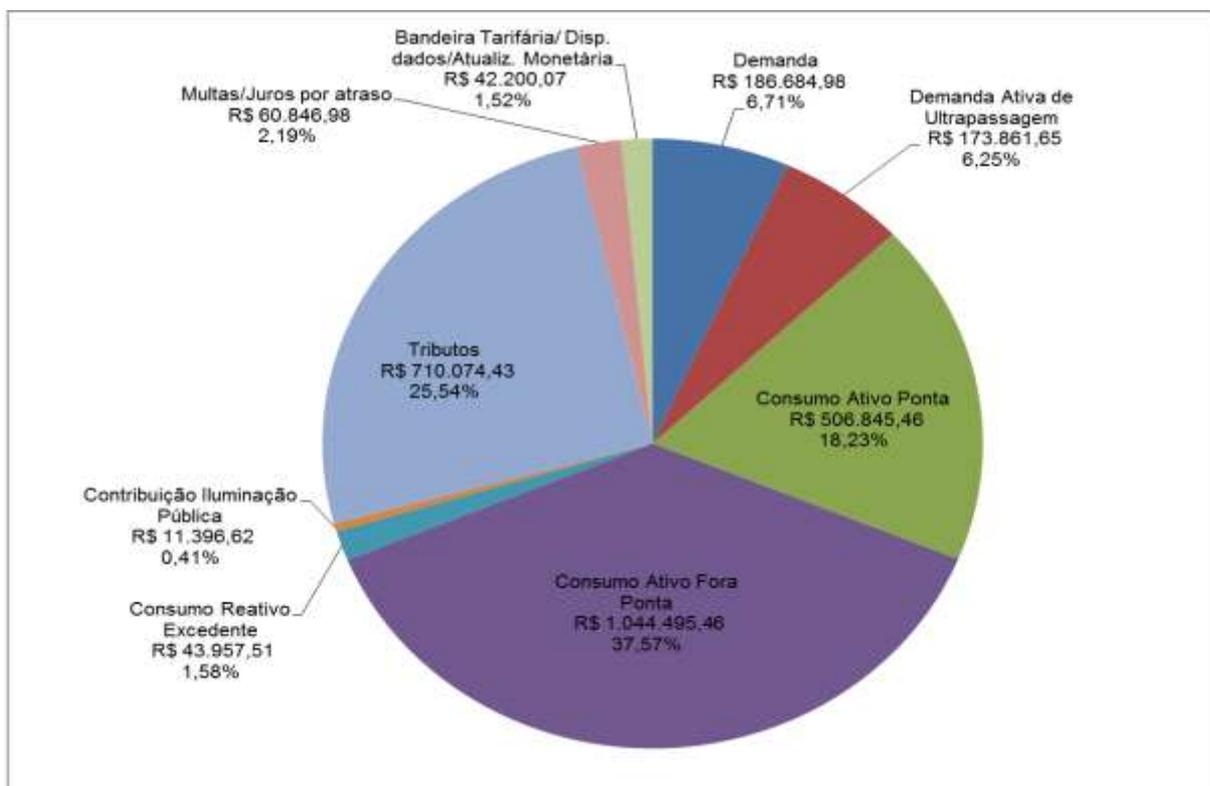
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Figura 6 – Média mensal da temperatura máxima e mínima no período de 1984 a 2014 no município de São Mateus/ES



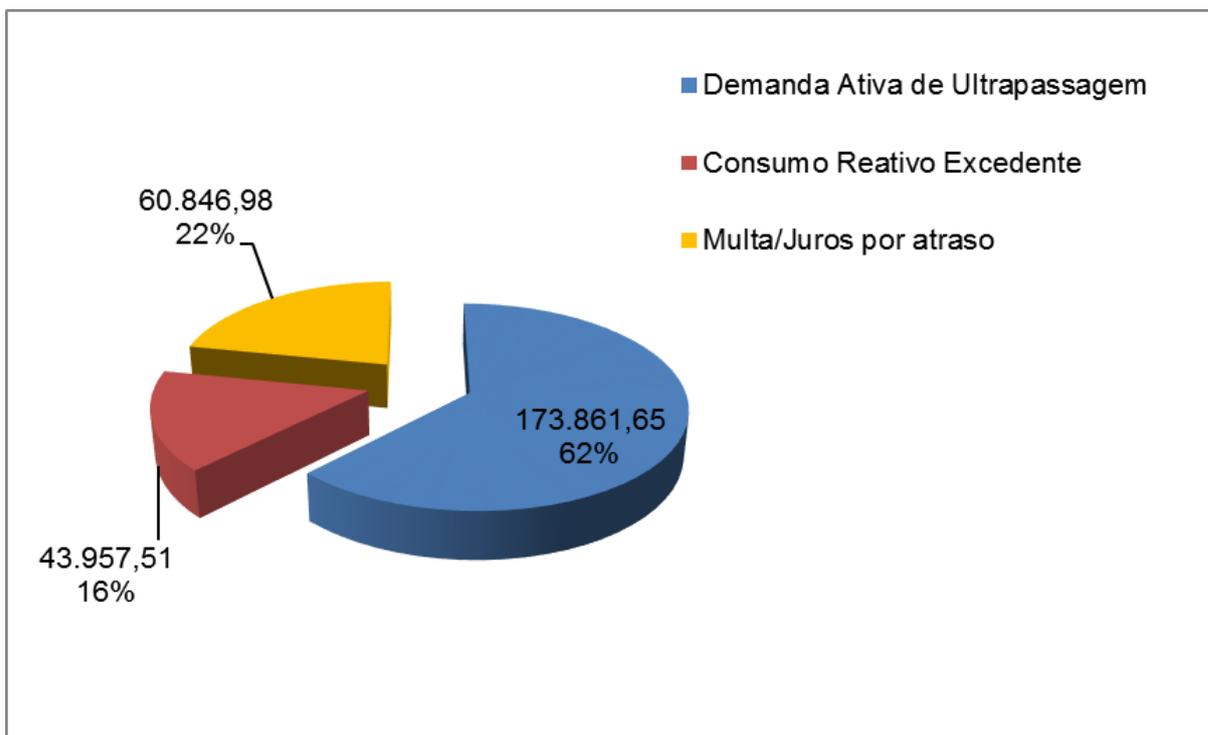
Fonte: INCAPER (2017).

Figura 7 – Gastos com energia elétrica 2015/2016 no *Campus*



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

Figura 8 – Gastos excedentes com energia elétrica 2015/2016 no Campus



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2018).

# IMPLEMENTAÇÃO E ALINHAMENTO ESTRATÉGICO: perspectiva de uma subunidade da Universidade Federal do Pará

Fernando de Carvalho Rocha<sup>4</sup>

## RESUMO

O artigo apresenta um estudo sobre a implantação e alinhamento estratégico na Escola de Música da UFPA (EMUFPA). Assim, o estudo tem como objetivo apresentar os fatores críticos de sucesso e importância da fase de implementação estratégica baseada na utilização do *Balanced Scorecard* (BSC) com foco nos meios utilizados para elaboração, implantação e manutenção de seu plano tático em consonância com a estratégia geral presente no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade. A metodologia utilizada foi a pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa sobre o problema, uma vez que procurou-se compreender amplamente os fatos examinados dentro de seu contexto. O estudo classifica-se como explicativo e descritivo, em virtude da preocupação em identificar os elementos que determinaram ou contribuíram para a ocorrência dos fenômenos. Assim, para auxiliar na melhor compreensão dos objetivos da pesquisa, análise e discussão dos resultados, foi utilizado um levantamento bibliográfico e documental. E com base nas análises qualitativas das fontes primárias e pesquisa de fontes secundárias, foram observadas barreiras no processo de implantação estratégica do BSC na EMUFPA que evidenciam a dificuldade em traduzir sua visão, missão e objetivos estratégicos de forma compreensível e disseminados por toda unidade; falta de alinhamento das poucas metas departamentais e individuais com os objetivos estratégicos de longo prazo; e uma ausência parcial de alinhamento entre os recursos orçamentários e objetivos estratégicos. O trabalho apontou que a pesquisa sobre o tema proporciona melhorias nas ações e procedimentos institucionais de planejamento estratégico, principalmente em suas fases de implementação, alinhamento e monitoramento das metas e objetivos estratégicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alinhamento Estratégico. Planejamento Estratégico. *Balanced Scorecard*. Plano de Desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> Mestrando em Gestão Pública (UFPA). Administrador na Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Pará. E-mail: fernandocr@ufpa.br

# IMPLEMENTATION AND STRATEGIC ALIGNMENT: perspective of a subunit of the Federal University of Pará

## ABSTRACT

This article presents a study on the strategic implementation and alignment in the School of Music at UFPA (EMUFPA). Thus, this study aims to present the critical success factors as well as the importance of the strategic implementation phase following the Balanced Scorecard (BSC) focusing on the means used to design, implement and maintain its tactical plan in line with the general strategy present at university Institutional Development Plan (PDI). The qualitative-applied research approach was used since it intended to comprehend the facts examined within this context. The study is considered explanatory and descriptive since its concern was to identify the elements that determined or contributed to the occurrence of the phenomena. Thus, a bibliographical and documentary survey was used in order to accomplish with its objectives and to better understand, analyze and discuss this research results. Based on the qualitative analysis of the primary sources and search of secondary sources, barriers were observed on the BSC strategic implementation process at EMUFPA, thus showing the difficulty in turning its vision, mission and strategic objectives in a comprehensible and disseminated way at this unit as well as the lack of alignment of few departmental and individual goals with the long-term strategic objectives; and a partial lack of alignment between budgetary resources and strategic objectives. The study pointed out that research on the subject provides improvements in institutional actions and procedures for strategic planning, mainly in its phases of implementation, alignment and monitoring of strategic goals and objectives.

KEYWORDS: Strategic Alignment. Strategic Planning. Balanced Scorecard. Development Plan.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Novo mudou completamente a feição da Administração Pública brasileira a partir da Revolução de 1930, reorganizando a estrutura do Estado de modo a fazer a transição da rudimentar sociedade imperial para a era da industrialização, ocorrendo nesse período o desdobramento da máquina administrativa, com a criação de novos ministérios e descentralização institucional das atividades administrativas (VASCONCELOS, 2010). No entanto, a verdadeira reforma administrativa viria nos anos 60 partindo do pressuposto da maior eficiência da administração descentralizada, representada pela criação das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Constituição Federal de 1988 consolidou uma administração burocrática firmada na centralização e rigidez e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado em 1995, com a pretensão de consolidar a estabilização da economia por meio de uma reforma administrativa generalizada, visava a modernização e racionalização da Administração Pública e pretendia combater especificamente o aumento dos custos de manutenção administrativa e a ineficiência dos serviços públicos. Tendo por ideia central a Administração Pública Gerencial, concentrando-se nos resultados obtidos e não nos procedimentos burocráticos para seu alcance (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013).

Existiu uma evolução do conceito de Administração Pública durante século XX, com diferentes iniciativas de modernização e transformação, apesar da presença de uma estrutura ainda mecânica e rígida em comparação a democratização da sociedade. Essas mudanças caracterizaram-se pela redução da estrutura orgânica e redefinição de funções, de modo a realizar a Administração Pública Gerencial (TORRES, 2004). Logo, devemos compreender que a Administração Pública Gerencial é considerada atualmente o modelo de administração predominante, apesar de suas práticas serem desenvolvidas com base no modelo burocrático e com uma batalha frequente contra práticas patrimonialistas, como a corrupção e o nepotismo. Visto que, segundo Falcão, Guerra e Almeida (2013) o Brasil não viveu uma revolução liberal própria, de modo que o recuo do patrimonialismo se dá de forma muito lenta.

A utilização de ferramentas oriundas das empresas privadas teve como marco a implementação da Nova Gestão Pública (NGP) que surgiu no país em meados de 1980, onde várias discussões sobre a eficiência e eficácia da máquina pública tomaram conta do debate sobre administração pública, especialmente no Reino Unido, nos Estados Unidos da América e na Nova Zelândia (FADUL; SILVA, 2008). A NGP envolve de forma complementar uma perspectiva estratégica/finalística e uma perspectiva meio. A primeira perspectiva relaciona os conceitos de eficácia e efetividade, no qual a administração pública busca resultados para o cidadão, gerando impactos reais na sociedade através da implementação de políticas públicas. Por sua vez, a perspectiva meio trata da gestão eficiente da máquina pública (MARTINS, 2005). A gestão estratégica no setor público vem contribuindo para o avanço do desempenho das organizações governamentais, em função das expectativas do cidadão e/ou da sociedade na qual se insere e é avaliada por Kanaane et al. (2010, p. 35) como um mecanismo contemporâneo.

É de conhecimento geral que alguns serviços públicos em comparação com o setor privado carecem de eficiência e eficácia, principalmente os relacionados com a gestão e planejamento das ações. Observando essa tendência, os órgãos governamentais estão aderindo às metodologias de origem empresarial para superar algumas ineficiências e barreiras oriundas dos períodos de crise.

No Brasil, o cenário de crise estimulada pelo endividamento público e pela incapacidade de manutenção da qualidade dos serviços prestados a sociedade, dentre outros fatores, fez com que os últimos governos começassem a buscar soluções advindas da iniciativa privada de melhoria da gestão e modelagem de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001). Por conseguinte, o novo foco deveria estar em reduzir o custo da máquina pública e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das ações do governo por meio da utilização de ferramentas e metodologias presentes no setor privado, com destaque para o âmbito estratégico cada vez mais presente na Administração Pública.

Nesse contexto da Administração Pública Gerencial brasileira encontram-se as universidades públicas federais caracterizadas como autarquias públicas que abrangem uma maior discricionariedade e autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Como é o caso da Universidade Federal do Pará (UFPA), que pela sua condição de maior centro de ensino superior e de pesquisa da região amazônica, assume um papel ativo no

processo de intervenção na sociedade por meio da excelência do ensino, pesquisa e extensão, além de sua capacidade crítica e discursiva frente à cultura e realidade amazônica (UFPA, 2017).

Com base em uma perspectiva estratégica, observamos que na UFPA seus principais macroprocessos finalísticos estão representados pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão oferecidas à sociedade por intermédio de projetos, iniciativas e cursos de graduação, pós-graduação, pesquisas, extensões, básicos e profissionalizantes. Logo, a universidade precisa planejar-se em função dos desafios apresentados ao desenvolvimento regional e em particular do estado do Pará. Além do mais, na UFPA a implementação da cultura de planejamento e avaliação com foco em resultados são realizadas através da utilização de indicadores de desempenho presentes em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) baseado no modelo *Balançad Scorecard* (BSC). O Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU) é considerado uma ferramenta importante para o planejamento e gestão de suas unidades acadêmicas e administrativas, refletindo sobre o papel no cumprimento da missão institucional da Universidade no momento que representa uma visão de curto e médio prazo em seu próprio contexto regional e local (UFPA, 2017).

Contudo, não observamos os mesmos princípios e práticas na elaboração e implantação do PDU da EMUFPA que deveria ser alinhado às estratégias, ferramentas e métodos do Planejamento Estratégico da UFPA. Para avaliar esta hipótese, o objetivo deste estudo foi apresentar os fatores críticos de sucesso e importância da fase de implementação estratégica com base na utilização da ferramenta BSC e focando a maneira como a EMUFPA elabora, implanta e mantém seu plano tático em consonância com a estratégia geral presente no PDI da universidade.

A metodologia utilizada neste artigo, do ponto de vista de sua natureza é aplicada com abordagem qualitativa sobre o problema, uma vez que procurou-se compreender amplamente os fatos examinados dentro de seu contexto. E com relação ao objetivo pretendido, este estudo classifica-se como explicativo e descritivo, em virtude da preocupação em identificar os elementos que determinaram ou contribuíram para a ocorrência dos fenômenos. Além disso, não se enfatizou a representatividade numérica, e sim o aprofundamento da compreensão de uma organização. Foi utilizado o levantamento bibliográfico e documental, através da consulta física e eletrônica em livros, periódicos científicos, documentos oficiais, principalmente os planos de

desenvolvimento e relatórios de atividades da universidade e da EMUFPA (GIL, 2012). O tema deste artigo foi delimitado de forma espacial na EMUFPA, focando a perspectiva e maneira como esta unidade elabora e implanta seu plano tático em consonância com planejamento estratégico da UFPA, com auxílio da ferramenta BSC.

Justifica-se a pesquisa pelo fato da UFPA considerar fundamental a existência do monitoramento e avaliação periódica dos indicadores, metas e objetivos presentes nos Planos de Desenvolvimento de suas unidades, especialmente pelo fato de verificar se todas as etapas previstas nas ações táticas estão sendo executadas de forma apropriada e alinhada a estratégia definida para determinado período, além da possibilidade de realizar correções necessárias (UFPA, 2017). Além do que, são vários os planos que não são executados ou não produzem os resultados planejados por dificuldades e falhas presentes na etapa de execução. Assim, o artigo se enquadra na temática Gestão Pública nas Universidades Públicas e Institutos Federais.

A principal limitação deste estudo diz respeito ao recorte temporal da pesquisa que não pode ser definido precisamente pelo fato das unidades da UFPA estarem atualmente em um cenário de consonância e repasse metodológico para elaboração, gestão e avaliação dos seus novos Planos de Desenvolvimento alinhados com as estratégias constantes no PDI aprovado recentemente.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A revisão da literatura com as fundamentações teóricas foi construída por meio da apuração e seleção de periódicos científicos, relatórios, planos e livros relacionados à temática do estudo.

### 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na década de 60, o planejamento passou a ser um pré-requisito para aprovação de recursos financeiros e subsídios aos governos estaduais e municipais, gerando assim uma alavancagem de unidades de planejamento nos órgãos governamentais de todas as esferas públicas (GIACOBBO, 1997). Existe atualmente uma evidente disseminação do

planejamento estratégico no setor público. Confirmando este fato, Matias-Pereira (2009, p. 37) destaca que:

Nas últimas três décadas, as práticas do planejamento estratégico passaram a ser aplicadas de forma mais consistente nas organizações públicas, a partir das reformas dos órgãos do Estado orientadas sob o enfoque do modelo gerencial, que passou a dar ênfase aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade governamental.

Segundo Matias-Pereira (2009), as decisões e ações governamentais não podem deixar espaço para improvisos, pressões e empirismos. Em se tratando de planejamento estratégico em órgãos públicos, o Estado precisa deixar claro seu objetivo a partir de um pensamento sistêmico e metodológico. Pois, o papel estatal vem crescendo, cada vez mais, no sentido de determinar metas de médio e longo prazo que objetivam suprir às necessidades da sociedade de forma mais sustentável e estratégica.

Além disso, na visão de Zajdsnajder (1989 apud Escola Nacional de Administração Pública, 2014) o planejamento estratégico para as organizações públicas se apresenta de maneira fundamental nas incertezas sociais, econômicas, políticas e ambientais presentes nas relações com a sociedade. Por esse motivo, na gestão pública ou privada, o planejamento estratégico vem se confirmando como essencial para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade da organização.

### 2.1.1 Planejamento Estratégico na UFPA

Os níveis de planejamento da UFPA, retratados na Figura 1, apresentam no PDI o planejamento estratégico por meio do estabelecimento de sua missão, visão e princípios, objetivos e ações estratégicas com o intuito de comunicar com nitidez os resultados almejados pela universidade e os meios como estes resultados serão atingidos, criando as condições para que todas as unidades, subunidades e servidores compreendam a estratégia e identifiquem a maneira como se alinharão com ela e contribuirão para sua realização, por meio do desdobramento tático de seu PDU, e no nível operacional simbolizado pelo Plano de Gestão Orçamentária (PGO), Plano Interno de Trabalho (PIT) e outros planos operacionais (UFPA, 2017).

Figura 1 – Níveis do Planejamento na UFPA



Fonte: UFPA (2017, p. 12).

O PDI da UFPA é um processo gerencial importante na formulação de objetivos, que favorecerão o cumprimento da missão institucional. Considera como premissas básicas que todo o processo tenha coerência e sustentação. Não se constitui num processo estanque ou momentâneo, possui um dinamismo que exige um acompanhamento constante e revisões periódicas constituindo-se um instrumento esclarecedor quanto à missão, visão e princípios. O PDI somente atinge sua máxima eficácia quando entendido e realizado por todas as pessoas da instituição, em uma mobilização permanente e orquestrada. Constituindo-se no documento que identifica a UFPA, no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (UFPA, 2017).

Na UFPA, a participação na elaboração do PDI é considerada uma forma de estímulo aos membros da comunidade universitária de ver suas expectativas, ideais coletivos e sugestões para com a instituição formalizadas em um documento que deve ser seguido pelos gestores, sendo, portanto, a construção do documento participativa e democrática.

## 2.2 BALANCED SCORE CARD

Atualmente, o BSC é uma das principais ferramentas de gestão estratégica das organizações públicas. “O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica” (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 2).

Ainda segundo Kaplan e Norton (1997) o BSC apresenta uma estrutura com quatro perspectivas (financeira, clientes, processos internos, aprendizado e crescimento) que evidencia a estratégia da empresa em seus objetivos estratégicos, missão e visão. Sendo a tradução da estratégia organizacional sob a forma de conjunto equilibrado entre as perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores de tendências e desempenho.

Inicialmente desenvolvido para o setor privado, com intuito de evidenciar a estratégia da empresa em seus objetivos, missão e visão, o BSC foi ganhando espaço na Administração Pública. No entanto, a viabilidade para implementação do BSC nas organizações governamentais depende de adaptações em algumas perspectivas para adequação das estratégias e objetivos desejados e estabelecimento da relação de causa e efeito entre as perspectivas, medidas, metas e indicadores de tendências e desempenho (KAPLAN e NORTON, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2009).

Desse modo, a utilização do BSC é compatível com o Serviço Público desde que realizados os ajustes necessários de acordo com o planejamento estratégico de cada órgão público. E a UFPA optou pela utilização da ferramenta BSC integrado por um conjunto de objetivos, metas, indicadores balanceados entre as perspectivas de orçamento, resultados institucionais, processos internos, pessoas e tecnologias – definidas e comparadas no Quadro 1 com as perspectivas iniciais do BSC aplicado no setor privado – formando a base para um sistema de gerenciamento estratégico e de comunicação na universidade.

Quadro 1 – Adequação das perspectivas do BSC na UFPA

BSC tradicional	BSC da UFPA	Definição das perspectivas do BSC da UFPA
Finanças	Orçamento	Reúne os desafios alinhados à garantia financeira para que a organização cumpra adequadamente suas atividades.
Clientes	Resultados Institucionais	Agrupam os desafios ligados diretamente às entregas da instituição no cumprimento de sua missão.
Processos Internos	Processos Internos	Apontam para desafios das relações entre as atividades finalísticas e as atividades-meio da Universidade.
Aprendizado e Crescimento	Pessoas e Tecnologia	Envolvem os desafios para desenvolvimento das pessoas, suas competências e atendimento de suas necessidades, além dos desafios tecnológicos para suportar suas atividades prioritárias.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e UFPA (2017).

### 2.2.1 Processo gerencial de implementação estratégica do BSC

Na implementação do BSC, o alinhamento estratégico assume extrema importância juntamente com a definição de objetivos coerentes e indicadores controláveis e quantificáveis em um controle sistemático. Assim, a necessidade de sistematizar a estratégia da empresa por meio da implementação de um BSC estruturado e articulado com as medidas e objetivos estratégicos, conforme ilustrado na Figura 2 em seus processos gerenciais com ações de longo prazo (KAPLAN e NORTON, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2009).

Figura 2 – Processos de implementação do BSC



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997).

De acordo com Kaplan e Norton (1997), a primeira etapa do processo de implementação do BSC (Figura 2), corresponde ao esclarecimento e tradução da visão e missão da organização de forma consciente e clara, por parte da alta administração aos demais níveis táticos e operacionais, por meio da criação de mapas estratégicos, indicadores, metas e objetivos estratégicos entre cada perspectiva.

A segunda etapa consiste no processo de comunicação e associação com auxílio das mais diversas ferramentas de comunicação (quadros de avisos, correios eletrônicos, softwares, palestras, dentre outros), no sentido de transmitir a estratégia por todos os departamentos e níveis hierárquicos presentes na estrutura organizacional, alinhando os objetivos individuais aos departamentais e identificando os processos-chave que irão apoiar a estratégia global da organização. Os altos executivos também assumem um papel importante nesta terceira etapa do processo que consiste no planejamento e estabelecimento de metas e prazos para o alcance dos objetivos estratégicos definidos no BSC que irão introduzir um pensamento de mudança organizacional a partir da quantificação de resultados de longo prazo e referenciais para medidas de curto e médio prazo (KAPLAN; NORTON, 1997).

Completando o ciclo ilustrado na figura 02, a quarta etapa do processo gerencial, de implementação estratégica do BSC, constitui um aprendizado estratégico contínuo e importante para os executivos, pois o feedback recebido permite que sejam monitoradas e ajustadas as estratégias planejadas e executadas até o momento (KAPLAN; NORTON, 1997). Ao final do processo estratégico de implementação do BSC é fundamental a elaboração de dois documentos – mapa estratégico e painel de desempenho – para o sucesso da ferramenta.

O mapa estratégico representa visualmente as relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos direcionados ao desempenho organizacional e distribuídos nas perspectivas do Balanced Scorecard, além de esclarecer a lógica de criação de valor para a organização (KAPLAN; NORTON, 2002). Na UFPA, a utilização de indicadores de desempenho está baseada no modelo do BSC, onde seu painel de desempenho apresenta entre um e três indicadores para aferir cada um dos objetivos estratégicos presentes em seu mapa estratégico.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na conceituação de Gil (2012, p. 26) a pesquisa trata de um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”. Alguns autores costumam apresentar três níveis quanto aos objetivos da pesquisa: exploratória, explicativa e descritiva (LAKATOS; MARCONI, 2003; GIL, 2012). Deste modo, com relação ao objetivo pretendido, este estudo classifica-se como explicativo e descritivo, uma vez que se preocupou em identificar os fatores que determinaram ou que contribuíram para a ocorrência dos fenômenos. Para Gil (2012) a forma explicativa é caracterizada por se preocupar em “identificar os fatores que determinam ou que contribuam para a ocorrência dos fenômenos” (p. 28). Além de aprofundar o conhecimento da realidade pelo fato de elucidar o motivo e o porquê das coisas.

Lakatos e Marconi (2003, p. 174) definem técnica como “um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática”. A metodologia utilizada neste artigo, do ponto de vista de sua natureza, utilizou o tipo de pesquisa “aplicada” na qual buscou gerar conhecimentos para aplicações práticas dirigidas à solução de problemas específicos na EMUFPA. Foi empregada uma abordagem qualitativa, pois se procurou compreender amplamente o fenômeno que está sendo examinado dentro de seu contexto por meio da obtenção de dados descritivos (GODOY, 1995; BOGDAN; BIKLEN, 2003; GIL, 2012).

Para Belloni (2003, p. 54) “as informações qualitativas resultam de procedimentos vinculados à observação e a organização dos fenômenos ou fatos, derivados de observação direta e de análise documental”. Além do mais, não se enfatizou a representatividade numérica, e sim o aprofundamento da compreensão de uma organização (GIL, 2007).

Para Gil (2012, p. 51) as pesquisas bibliográfica e documental são similares embora apresentem fontes distintas. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se na utilização das “contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto”. Enquanto que a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Assim, para auxiliar na melhor compreensão dos objetivos da pesquisa, análise e discussão dos resultados, foi utilizado um levantamento bibliográfico e documental

relacionado com o tema deste estudo através da consulta física e eletrônica em livros, periódicos científicos, documentos oficiais, principalmente os planos de desenvolvimento e relatórios de atividades da universidade e da EMUFPA.

Seguindo os pensamentos de Lakatos e Marconi (2003, p. 174) que consideram que “toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes” utilizou-se fontes de dados secundários, mencionados anteriormente, e dados primários que coletados por meio de entrevistas informais com dois gestores (diretor e vice-diretor da EMUFPA) e sete servidores, com responsabilidades de chefia em setores administrativos e acadêmicos: Biblioteca, Coordenação Administrativa, Coordenação de Produção e Comunicação, Coordenação de Ensino, Coordenação de Cursos Livres, Coordenação de Pesquisa e Extensão e Protocolo. Para Gil (2012) as entrevistas informais são aconselhadas nos estudos que buscam uma visão mais próxima do problema pesquisado.

Pelo fato de existir uma relação entre o mundo (EMUFPA) e o sujeito (autor deste artigo) foi utilizada também a técnica de observação direta das ações e decisões institucionais, característica de pesquisa participante e pesquisa-ação, no qual observamos nesses casos, o envolvimento cooperativo ou participativo dos pesquisadores na situação ou problema (FONSECA, 2002).

Dessa forma, além das características apresentadas acima, foi considerado favorável neste artigo o estudo de caso pelo fato de analisar a forma como a EMUFPA elabora, implanta e mantém seu plano tático em consonância com a estratégia geral presente no PDI da universidade e com auxílio da ferramenta do BSC.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base nas análises qualitativas das fontes primárias (entrevistas e observações) e pesquisa de fontes secundárias (levantamento bibliográfico e documental) sobre a temática deste estudo, foi possível desenvolver os resultados e discussões apresentados neste tópico.

As definições da missão, dos valores, da visão e dos fatores críticos de sucesso da UFPA se apresentaram de forma bastante clara e redundaram em afirmações coerentes, embora essas atividades tenham disseminação limitadas a um grupo de unidades que

apresentam uma maior maturidade e comprometimento com as declarações estratégicas da Universidade.

A implementação da cultura de planejamento e avaliação com foco em resultados, através da utilização de indicadores de desempenho no último PDI da UFPA foi executada com a adoção do modelo BSC.

No âmbito macro, os indicadores de desempenho foram definidos em reuniões com a participação de administradores, diretores, conselheiros, pró-reitores e cúpula da UFPA. As reuniões eram direcionadas para servidores responsáveis pelas áreas administrativas e diretores, diminuindo assim a possibilidade de apresentação e defesa de propostas.

O alcance dos melhores benefícios, com a utilização do BSC na UFPA e na EMUFPA, está em gerar um maior envolvimento em relação à estratégia por meio do monitoramento contínuo dos indicadores associados aos objetivos estratégicos.

O aspecto fundamental para a correta implementação do Plano de Desenvolvimento da EMUFPA com o uso do BSC como alavanca de uma gestão com foco na estratégia global definida no PDI requer o entendimento que, em muitos casos, se trata de uma nova forma de gestão. Para tanto, é fundamental que a Direção e o Conselho da Escola de Música entendam e patrocinem esta evolução.

Com base nos estudos de Kaplan e Norton (1996) foi observado na EMUFPA a primeira barreira para a implementação estratégica com base no BSC, relacionada com a dificuldade em traduzir sua visão, missão e objetivos estratégicos de forma compreensível e disseminados por toda unidade.

A segunda barreira observada no processo de implementação estratégica do BSC foi a falta de alinhamento das poucas metas departamentais e individuais existentes na EMUFPA com os objetivos estratégicos de longo prazo presentes no PDI.

Identificamos, com base no que foi apresentado por Kaplan e Norton (1996), a superação parcial da terceira barreira à implementação da estratégia do BSC na EMUFPA, relacionada a falta de alinhamento entre os recursos orçamentários (curto prazo) e objetivos estratégicos (longo prazo), em que a distribuição orçamentária deixou de ser alocada de maneira discricionária e independente.

Alguns impedimentos e dificuldades talvez possam ser explicados pela falta de envolvimento e conhecimento por parte dos coordenadores, diretores e conselheiros da EMUFPA com relação à implementação de um processo estratégico contínuo,

principalmente com auxílio do método BSC. Contudo, observou-se uma iniciativa da atual direção da EMUFPA em criar reuniões periódicas para criação e acompanhamento de um PDU baseado no BSC e alinhado às estratégias da UFPA.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi revelar os fatores críticos de sucesso e importância da fase de implementação e alinhamento estratégico com base na utilização da ferramenta BSC no âmbito da Escola de Música da Universidade Federal do Pará. Sendo uma das principais metodologias de gestão estratégica das organizações privadas e públicas, a pesquisa sobre o tema proporciona benefício prático e científico com relação ao aprimoramento das ações e procedimentos institucionais de planejamento estratégico, principalmente em suas fases de implementação, alinhamento e monitoramento das metas e objetivos estratégicos. E com o alinhamento estratégico, pretende-se conscientizar todos os servidores da EMUFPA sobre o impacto de suas responsabilidades e do seu trabalho para o alcance dos objetivos em comum, deste modo espera-se que cada uma das partes da estrutura contribua de forma positiva para que todos os setores estejam alinhados e conectados entre si.

Com isso, a construção de um conjunto de indicadores de desempenho no âmbito da implementação da gestão estratégica na UFPA, mostra-se como uma tarefa importante e que se caracteriza como um ponto de partida referencial que estimula mudanças, aprimoramento institucional e serve a todos os envolvidos no processo de ensino, tais como alunos, professores, administradores e encarregados de projetos e da execução das políticas estabelecidas.

Um funcionamento ideal para o BSC necessita inicialmente da maturidade estratégica dos dirigentes e entendimento de sua aplicabilidade pelos participantes, através de um conjunto adequado de indicadores que espelham a organização de forma eficaz e integrada com suas metas, objetivos e estratégias. E na UFPA o aproveitamento de indicadores no processo de avaliação de desempenho vem apresentando inúmeras vantagens diretas e outras indiretas, apoiando o processo de gestão administrativa, acadêmica e financeira. Devendo suas subunidades, no caso da EMUFPA, se

preocuparem em alinhar suas ações e metas com os objetivos estratégicos presentes no PDI da universidade.

Ressaltando que na EMUFPA é importante também que seus coordenadores, diretores e conselheiros compreendam que a implementação do PDU com base no método BSC não está limitada à definição e monitoramento de indicadores. Trata-se de uma iniciativa que integrará toda a gestão e os processos da unidade com a estratégia institucional. Para tanto, é fundamental inserir os elementos do BSC (objetivos, indicadores, metas, projetos, desdobramentos e outros) na agenda da gestão, portanto, estratégia é uma prática que deverá ser monitorada e rediscutida sempre que necessário e não somente em ciclos tradicionais e/ou em relatórios de planejamento. Deste modo, a EMUFPA terá agilidade em suas prioridades de projetos e redefinições/correções de rumo de suas estratégias.

## REFERÊNCIAS

BELLONI, Maria Luiza. Educação à distância. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

BOGDAN, Robert; BIKEN, Sari. Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos. 12. ed. Porto: Porto, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Gestão da estratégia com uso do BSC. Brasília, 2014. Disponível em: <http://docplayer.com.br/storage/41/22584226/1518380308/NiZ8W5zQMDvFTuSPeUvhw/22584226.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs.). A passagem do Estado liberal ao Estado regulador e o Plano Diretor de Reforma do Estado. In: FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (Orgs.). Administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

FADUL, Élvia; SILVA, Mônica. Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. In: ENANPAD 2008 — ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2008. CD-ROM.

FONSECA, João. Metodologia da pesquisa científica. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n.74, out./dez. 1997. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1003/1077>. Acesso em 15 dez. 2017.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12867/introducao-a-pesquisa-qualitativa-e-suas-possibilidades/i/pt-br>. Acesso em: 22 jan. 2018.

KANAANE, Roberto; KEPPKE, Rosane; ALDARVIS, Renato; SILVA, Dorival. Gestão Pública Estratégica e a Visão do Futuro. In: KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Org.). Gestão Pública. Planejamento, Processos, Sistemas de Informação e Pessoas. São Paulo: Atlas, 2010. p. 35.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. A estratégia em ação. *Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. A organização orientada para estratégia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

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

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão. Gestão de recursos públicos: orientação para resultados e accountability. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, BA, n. 3, set./nov. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/humberto-falcao-martins/gestao-de-recursos-publicos-orientacao-para-resultados-e-accountability>. Acesso em: 27 out. 2017.

TORRES, Marcelo. Estado, democracia e administração públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025. Belém, 2017. Disponível em: [https://portal.ufpa.br/images/docs/PDI\\_2016-2025.pdf](https://portal.ufpa.br/images/docs/PDI_2016-2025.pdf). Acesso em: 08 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Relatório de Gestão do exercício de 2016. Belém, 2017. Disponível em:  
[http://www.proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG\\_2016\\_UFPA.pdf](http://www.proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG_2016_UFPA.pdf). Acesso em: 08 nov. 2017.

VASCONCELOS, Edson Aguiar. Tópicos analíticos da implantação e evolução da administração pública no Brasil. In: VASCONCELOS, Edson Aguiar. Direito administrativo constitucional. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2010.

# ANÁLISE DO REUNI E SEUS IMPACTOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (2007–2017)

Jardel Batista Soares<sup>1</sup>

Lisley L currary Nascimento Souza<sup>2</sup>

## RESUMO

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), implantado em 2007 pelo governo federal, objetivou criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, em nível de graduação, através de melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais. A presente pesquisa analisou o REUNI na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), expondo os impactos do programa na Instituição. O estudo se torna relevante ao propor avaliar o Programa e seus impactos na referida instituição, no incentivo à expansão (quantitativo) e à reestruturação (qualitativo) da educação superior no Brasil, diante do diagnóstico que apresentava o ensino universitário federal antes de 2007. Portanto, o objeto deste trabalho é o REUNI, delimitado a UFMG, no período de 2007 a 2017. A pesquisa é de natureza básica e do tipo exploratória e descritiva. A técnica de pesquisa foi documental, de levantamento e revisão bibliográfica. As fontes foram Leis e Decretos do governo federal, Relatórios de Gestão Institucional, Resoluções, Regimentos, Atas do Conselho Universitário, dados estatísticos do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Observa-se que houve uma expansão e reestruturação qualitativa e quantitativa na UFMG, de forma satisfatória. No entanto, conclui-se que há um aumento na evasão e diminuição nas taxas de concluintes de graduação. Entende-se a necessidade de consolidação dos novos cursos de graduação e uma reestruturação nas metodologias de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Superior. REUNI. UFMG. Impactos.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação (UFVJM). Assistente em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), campus do Instituto de Ciências Agrárias, Montes Claros, Minas Gerais. E-mail: jardelhist@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Graduada em Gestão Pública (UNOPAR). Assistente em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), campus do Instituto de Ciências Agrárias, Montes Claros, Minas Gerais. E-mail: llourrary@yahoo.com.br

# ANALYSIS OF REUNI AND ITS IMPACTS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF MINAS GERAIS (2007-2017)

## ABSTRACT

The Program to Support Federal University Restructuring and Expansion Plans (REUNI), implemented in 2007 by the federal government, aimed to create conditions for the expansion of access and permanence in higher education, at undergraduate level, through a better use of the existing physical structure and of human resources at Federal Universities. The present study analyzed REUNI at the Federal University of Minas Gerais (UFMG), exposing the impacts of the program at the Institution. The study becomes relevant when proposing to evaluate the Program and its impacts on the referred institution, on the incentive to expansion (quantitative) and restructuring (qualitative) of higher education in Brazil, in view of the diagnosis presented by federal university education before 2007. Therefore, the purpose of this study is the REUNI, delimited to UFMG, in the period from 2007 to 2017. The documentary, survey and bibliographical review research is basic in nature, exploratory and descriptive. The sources were the Federal Government Laws and Decrees, Institutional Management Reports, Resolutions, Regimes, University Council Minutes, Statistical Data of the Integrated Academic Management System (SIGA) and the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira (INEP). It was observed that there was a qualitative and quantitative expansion and restructuring at UFMG, in a satisfactory way. However, it is concluded that there is an increase in university dropout and decrease in graduation student rates. It is understood the need to consolidate new undergraduate courses and to restructure teaching methodologies.

KEYWORDS: Higher Education. REUNI. UFMG. Impacts.

# 1 INTRODUÇÃO

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com o fim imediato de aumentar as vagas de ingresso e propiciar a diminuição nas taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.

O REUNI objetivou criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, em nível de graduação, através de melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Sua implantação e execução foram definidas para um período de cinco anos (2008-2012).

O objetivo da presente pesquisa é analisar o REUNI na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), expondo os impactos do programa na Instituição (2007-2017). A temática abordada é a Gestão Pública nas Universidades Públicas, passando pelas políticas públicas.

Com a criação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), houve por parte do Governo Federal um investimento de mais de R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) na educação superior, das vagas na rede federal de ensino superior, na interiorização desse nível de ensino em regiões escassas de desenvolvimento econômico e social e na oferta de oportunidades de estudo para estudantes que residem fora dos grandes centros urbanos.

Com o final do Programa em 2012, este estudo apresenta relevância por se propor a analisar e discutir as metas apresentadas pelo Programa e como, de fato, ocorreu sua implantação e execução, descrevendo os impactos na Instituição em estudo.

O problema da presente pesquisa é: quais foram os impactos do REUNI na UFMG? A hipótese levantada é de que a instituição em análise está cumprindo as metas globais do Programa.

A metodologia da pesquisa é de natureza básica<sup>3</sup> e os objetivos são exploratórios e descritivos. As técnicas de pesquisa são documental, revisão bibliográfica e levantamento de dados. O recorte temporal foi entre 2007, quando teve início a execução do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e 2017, ano escolhido para apresentação dos impactos do Programa.

---

<sup>3</sup> Objetiva gerar conhecimentos, úteis para o avanço da ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais. (GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T., 2009, p. 34).

A coleta de dados foi realizada em documentos internos da instituição, como Resoluções, Atas, Regimentos e Relatórios de Gestão e material bibliográfico de autores que escreveram sobre a história da educação superior no Brasil, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 2 O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

Durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, há uma ação contra a crise pela qual estava passando o ensino superior público no Brasil. O governo federal cria grupos de trabalho para elaborar relatórios com o propósito de traçar planos de ação, visando à expansão e à reestruturação das universidades. Algumas ações são tomadas ao longo do período de 2003 a 2007, tanto para as instituições públicas de ensino superior quanto para as instituições privadas. Este período ficou conhecido como a primeira fase de expansão das IFES pelo país. Sua segunda fase foi entre 2008 e 2012 através do REUNI (BRASIL, [2007a]).

Diante das reivindicações da sociedade para renovação e desenvolvimento da educação superior pública no país, da necessidade de formação de mão de obra qualificada, com o crescimento da demanda nacional e internacional e sendo uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação 2007 (PDE), o governo federal publicou o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, [2007a]).

Segundo o PDE, o REUNI tem como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a diminuição nas taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Atendendo às reivindicações da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES) e de outros seguimentos, o REUNI busca aumentar o investimento na educação superior, para melhoria nos indicadores das IFES e ampliação de um milhão de vagas em nível de graduação. Com o aumento de vagas, abriram-se as portas para acesso das classes inferiores ao ensino superior, que necessitavam de apoio

financeiro para sua manutenção. Dessa forma, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI (BRASIL, [2007a]).

O REUNI objetivou criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, em nível de graduação, através de melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Sua implantação e execução foram definidas para um período de cinco anos (2008-2012).

O Decreto nº 6.096/2007 trazia em seu artigo 2º as diretrizes do Programa, das quais se destacam:

I – Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; II – Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; III – Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; IV – Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V – Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e VI – Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007c, p. 1-2).

“A meta global do programa era a elevação gradual da taxa média de conclusão dos cursos de graduação para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos” (BRASIL, 2007b, p. 4).

A Taxa de Conclusão de Graduação (TCG), segundo as Diretrizes Gerais do REUNI, “[...] resultará de uma administração eficiente das vagas ociosas, facilitada pela flexibilidade curricular e um favorecimento da mobilidade estudantil entre cursos e instituições diferentes, com aproveitamento de créditos” (BRASIL, 2007a, p. 4). Assim, a TCG será a relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presencial (DIP) num determinado ano e o total de vagas oferecidas pela instituição (ING5) cinco anos antes. A fórmula resultante é:  $TCG = DIP/ING5$ .

A Relação de Alunos por Professor (RAP) foi baseada no Art. 57 da Lei 9.394 de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O Art. 57 determina que a carga horária mínima do professor é de 20 (vinte) horas semanais em

sala de aula, com 40 (quarenta) alunos. Para determinar 18 (dezoito) alunos por professor, deve-se seguir o seguinte cálculo:

Tendo por base um curso de graduação com 3.000 (três mil) horas, valor médio a partir da resolução nº 2, de 18 de julho de 2007, do Conselho Nacional de Educação (CNE), com duração de 09 (nove) semestres, ou seja, 4,5 (quatro vírgula cinco) anos, e onde cada semestre possui 15 (quinze) semanas, têm-se que  $[(3.000 \text{ horas} / 9 \text{ semestres}) / 15 \text{ (quinze) semanas}] = 22,2 \text{ horas semanais}$ . Se cada professor ministra 10 (dez) horas semanais = 2,2 professores. Assim, a Relação Aluno Professor foi obtida por meio da equação  $(40 \text{ alunos por sala} / 2,2 \text{ docentes}) \cong 18 \text{ alunos}$  (WESKA, 2012, p. 28).

Para cumprimento das metas descritas acima, o MEC destinará recursos financeiros às instituições participantes do programa, diante de cada proposta encaminhada ao órgão.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DO REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

A Universidade Federal de Minas Gerais foi criada por meio da Lei Estadual nº 956, de 7 de setembro de 1927, a princípio denominada Universidade de Minas Gerais (UMG), em lembrança aos pensamentos surgidos no movimento de caráter emancipador dos inconfindentes mineiros. A UFMG foi a segunda Universidade consolidada criada no Brasil, sendo que a primeira foi a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), em 1920.

A instituição é reconhecida mundialmente pela qualidade do ensino, tendo alcançado em 2017 o 1º lugar no Ranking Universitário Folha em Minas Gerais e o 4º lugar no Ranking Universitário Folha no Brasil.

Segundo o Relatório de Gestão,

[a] UFMG tem objetivos precípuos da geração, do desenvolvimento, transmissão e aplicação de conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociáveis entre si e integrados na educação do cidadão, na formação técnico-profissional, na difusão da cultura e na criação filosófica, artística e tecnológica. Este papel fundamenta-se nas disposições do art. 207 da Constituição Federal, sendo balizada pelas disposições da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (UFMG, 2016, p. 9).

A fim de atingir seus objetivos institucionais, a UFMG precisaria do apoio financeiro do governo federal. Com a publicação do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, as instituições de ensino superior públicas federais interessadas poderiam submeter um projeto para aprovação do Conselho Universitário e posteriormente encaminhá-lo ao MEC. Após a elaboração da proposta de adesão da UFMG ao REUNI, o documento foi submetido ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), no mês de outubro de 2007, aprovado e posteriormente encaminhado ao Conselho Universitário, onde foi aprovada a adesão da UFMG ao REUNI, que iria encaminhar a proposta ao MEC, sendo iniciadas as atividades a partir do primeiro semestre de 2008 (UFMG/CONSU/ATA, 2007c).

## 2.2 OS RESULTADOS DA IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DO REUNI NA UFMG

A seguir serão descritos os resultados do REUNI na UFMG, em relação às metas globais e às diretrizes gerais do Programa para as quais a Universidade deu maior ênfase.

### 2.2.1 A Taxa de Concluintes de Graduação (TCG) na UFMG (2007-2014)

A sistemática adotada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI estabelece que a Taxa de Conclusão dos Cursos de Graduação Presenciais (TCG) é a expressão da relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP), em um determinado ano, e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes (ING5). Dessa forma, a fórmula aplicada ao cálculo da Taxa de Conclusão dos Cursos de Graduação Presenciais (TCG) é a que segue:  $TCG = DIP/ING5$ . (UFMG, 2015b, p. 117-118).

O REUNI propunha que após cinco anos de implantação do Programa, as instituições de ensino superior atingissem gradualmente a taxa de 90% de concluintes de graduação. Em 2007 a UFMG tinha em média uma taxa de 85% de concluintes. Conforme a Tabela 1, observa-se que, com a ampliação de vagas nos cursos de graduação presenciais, a TCG diminuiu para 82% em 2012 e para 63% em 2014.

Tabela 1 – Taxa de Concluintes de Graduação (TCG) nos cursos de Graduação presenciais da UFMG (2007-2014)

Período de referência	Vagas iniciais	Concluintes	TCG	
			Ano	Taxa
2007-2011	4.674	4.039	2011	86%
2008-2012	4.714	3.871	2012	82%
2009-2013	6.020	3.920	2013	65%
2010-2014	6.670	4.225	2014	63%

Fonte: UFMG, 2015b, p. 118 (adaptado).

No documento que consubstancia a proposta de adesão ao referido Programa, a UFMG assume o compromisso de alcançar o índice de 90% de conclusão mediante a adoção de duas medidas: a) a remodelação das metodologias de ensino, que permitiria um melhor apoio aos estudantes com dificuldades de aprendizagem, sobretudo no início do curso; b) a alteração do mecanismo de provimento de vagas remanescentes (UFMG, 2015b, p. 129).

Pontua-se que a UFMG propunha atingir a meta de 90% de alunos diplomados em 2017. Mas, conforme pode ser observado na Tabela 1, foram alcançadas taxas decrescentes de conclusão de curso, o que exigiria, conforme o Relatório da Comissão Permanente de Avaliação, uma análise mais detalhada:

a) dos impactos decorrentes das ações voltadas à remodelação das metodologias de ensino, empreendidas entre os anos de 2008 e 2012, que orientaram investimentos dirigidos à criação de equipes didáticas, à formação docente e à produção de material didático; b) das situações motivadoras de evasão ou de retenção do fluxo de alunos (reprovados, trancamentos parciais, trancamentos totais, abandono), associados ou não à organização didática dos cursos; c) da influência exercida por afastamentos de estudantes decorrentes de participação em programas de intercâmbio acadêmicos, nacionais e internacionais (principalmente Ciência sem Fronteiras), no retardamento da conclusão do curso; d) da influência exercida pela atual sistemática de provimento de vagas remanescentes no tocante às taxas de conclusão de curso observadas (UFMG, 2015b, p. 130).

Observa-se que a UFMG aponta como motivos para a queda da Taxa de Concluintes nos cursos de graduação a ampliação da mobilidade internacional, o aumento nas taxas de retenção em algumas disciplinas da graduação e a necessidade de consolidação dos cursos criados entre os anos de 2009 e 2011. “Espera-se que a partir de 2018 já tenham praticamente cessado os efeitos transitórios, sendo o número de egressos

desses cursos igual ao que deverá constituir seu regime permanente a partir de então” (UFMG, 2015c, p. 58).

Acrescenta-se que a taxa de concluintes, como meta global do REUNI, foi audaciosa diante da média nacional, que era em 2007 em torno de 70%, cabendo ressaltar que há na metodologia do cálculo uma margem de erro. Evidencia-se a necessidade de diminuição das taxas de evasão nos cursos de graduação da UFMG, para tornar possível o alcance da taxa de concluintes próxima dos 90%.

## 2.2.2 A Relação Aluno-Professor (RAP) na UFMG (2007 – 2013)

De acordo com o Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, que instituiu o REUNI, após cinco anos de implantação do Programa, a instituição deveria atingir uma Relação Aluno-Professor nos cursos de graduação presenciais de 18 alunos por professor.

A sistemática de cálculo da relação aluno-professor, no âmbito do Programa REUNI, foi definida a partir da utilização da seguinte fórmula:  $RAP = MAT / (DDE - DPG)$ . Onde: RAP – Relação aluno-professor; MAT – Matrícula projetada; DDE – Docentes em dedicação exclusiva (tendo por referência de dimensionamento o banco de professores equivalentes estabelecidos por meio da Portaria Interministerial N.º 224 de 23 de julho de 2007; DPG – Dedução da pós-graduação, tendo por referência as dimensões dos programas de pós-graduação, em vista: a) do total de alunos (as) de mestrado (mi) e doutorado (di) matriculados; b) da estimativa de matrícula nesses programas, ajustada pela aplicação de fator de avaliação CAPES (Favi); c) da situação da instituição em relação à média nacional de 1,5 alunos de pós-graduação. (UFMG, 2015b, p. 108).

Tabela 2 – A Relação Aluno-Professor (RAP) nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007-2013)

Variável	Ano de referência		
	2007	2012	2013
Matrícula projetada (a)	24.385	35.133	35.133
Docentes em dedicação exclusiva (b)	2.439,35	2.779,48	2.783,30
- 5% DDE (c)	122,97	138,97	139,17
DPG <sup>a</sup> (d)	666,47	666,63	997,18
Relação aluno de graduação-professor [a/(b-d)]	13,6%	16,63%	19,66%

Fonte: Adaptado de UFMG (2015b, p. 110).

Nota-se conforme a Tabela 2, que a UFMG alcançou em 2013 o percentual de 19,66% da RAP. Esse resultado foi possível diante da ampliação do quadro de docentes em dedicação exclusiva na UFMG, que passou de 2.439 em 2007 para 2.783 em 2013, o que representa um percentual de aumento de 15%. Concomitante a esse crescimento, houve acréscimo de 50% no número de professores com vínculo com a pós-graduação.

### 2.2.3 Ampliação de vagas nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007 – 2012)

Conforme relatório da Comissão Permanente de Avaliação (CPA/UFMG),

O total de 6.740 vagas iniciais em cursos de graduação presenciais, ofertadas em 2014, configura patamar de oferta alcançado em 2012, ano em que ocorreu a conclusão do processo de ampliação de vagas [...] decorrente da adesão da UFMG ao [...] REUNI, que permitiu o acréscimo de 2066 vagas entre os anos de 2008 e 2012 (UFMG, 2015b, p. 95).

Em 2007 a UFMG ofertava 4.674 vagas no vestibular para os cursos de graduação presenciais. Em 2012 esse número passou para 6.740, conforme Tabela 3, o que representa um aumento percentual de 45%. Na distribuição de vagas por turno de oferta, conforme a Tabela 3, observa-se que houve um crescimento nas vagas para os cursos noturnos de 1.000 (21% do total) em 2007 para 2.245 (33,3% do total) em 2012. Ressalta-se que o REUNI objetivou aumentar o número de vagas, especialmente no período noturno, aproveitando assim a estrutura didática e administrativa já existente.

Tabela 3 – Distribuição do total de vagas iniciais ofertadas em cursos de graduação presenciais, por turno de oferta – UFMG (2007 e 2012)

2007			2012		
Total	Diurno, Matutino, Vespertino e Integral	Noturno	Total	Diurno, Matutino, Vespertino e Integral	Noturno
1.000 (21%)	6.740 (100%)	4.495 (66,7%)	6.740 (100%)	4.495 (66,7%)	2.245 (33,3%)

Fonte: Adaptado de UFMG (2015b, p. 95).

Em relação à ampliação de vagas, a meta geral prevista de 2.101 vagas foi praticamente alcançada, como pode ser observado na tabela 4, com diferença de 1,70% a menos do proposto. Na categoria vagas no período noturno, houve a superação da meta e na categoria das vagas para os cursos diurno, vespertino, integral e matutino houve uma diferença de 2,85% abaixo do previsto.

Tabela 4 – Ampliação de vagas de graduação nos cursos presenciais da UFMG (2007- 2012)

Destinação da vaga	Quantitativo de vagas					
	Total		Noturno		Diurno	
	Previsto	Implantado	Previsto	Implantado	Previsto	Implantado
Expansão	751	781	495	555	256	226
Curso novo	1.350	1.285	940	915	410	370
Total	2.101	2.066	1.435	1.470	666	596
%	(100%)	(98,3%)	(68,3%)	(71,15%)	(31,7%)	(28,85%)

Fonte: UFMG (2015b, p. 96).

A UFMG teve um expressivo aumento na oferta de vagas de 2009 a 2012, proporcionado pelo REUNI. No entanto, em relação à meta do Programa de ampliação de vagas no período noturno, houve o acréscimo de apenas 12,3% no noturno, o que mantém a discrepância na oferta de vagas entre os períodos diurno e noturno.

#### 2.2.4 As taxas de evasão nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007-2012)

Ao aderir ao REUNI, a UFMG propunha a redução das taxas de evasão, que em 2007 eram de 20,73%. Com a ampliação de vagas nos cursos de graduação, a partir de 2009, houve um aumento na taxa de evasão para 22,41%, com uma diminuição em 2010 para 20,79% e em 2011 e 2012 a taxa novamente aumentou.

Em média, no período de 2007 a 2012 houve uma taxa de evasão de 21,24%, o que representa um percentual considerado alto. Nota-se que a UFMG propunha a redução das taxas de evasão com a implantação do REUNI, no entanto, registra-se conforme a Tabela 5, que em 2009 houve a maior taxa de evasão durante o Programa, e manteve-se entre os 20% a 21%. Os motivos para uma taxa de evasão constante podem ser pensados sob diversas perspectivas, havendo necessidade de uma pesquisa mais

detalhada sobre o assunto. No entanto, alguns motivos mais comuns podem ser citados, como a retenção em determinadas disciplinas, dificuldades financeiras e dúvidas quanto à escolha do curso.

Tabela 5 – Taxas de evasão nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007 a 2012)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taxa de evasão	20,73%	21,03%	22,41%	20,79%	21,15%	21,38%

Fonte: UFMG. PROGRAD (2017).

Entende-se a necessidade de uma gestão mais efetiva em relação à evasão na UFMG, com a criação de grupos de trabalho, incentivo a trabalhos acadêmicos que estudem e proponham soluções para redução das taxas apresentadas acima. Acrescenta-se que a partir de 2014, a UFMG aderiu ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que realiza a seleção de alunos para cursos de graduação em IES, utilizando sua nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O SiSU, a princípio, proporcionou a elevação das taxas de evasão, visto que, aumentou o deslocamento de alunos oriundos de diversas regiões do país, que após o início do curso apresentavam dificuldades de manutenção, além de dúvidas na escolha do curso.

### 2.2.5 As vagas ociosas x vagas ocupadas nos cursos de graduação da UFMG (2007- 2012)

A UFMG pretendia ocupar o maior número possível das vagas ociosas a cada ano, com a adesão ao REUNI. Em 2007 foram disponibilizadas 371 vagas para o processo de obtenção de novo título e/ou transferência. Foram ocupadas 305 vagas nos cursos de graduação presenciais, ficando ociosas 66 vagas, sendo 82,3% de ocupação, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Vagas ociosas x vagas ocupadas nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007-2012)

Vagas	Período-Ano					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ociosas	371	460	608	819	1.104	1.708
Ocupadas	305 (82,3%)	253 (55%)	331 (54,5%)	401 (49%)	519 (47,2%)	439 (25,8%)

Fonte: UFMG. DRCA (2017).

Observa-se que de 2008 a 2012 as vagas ociosas aumentaram e o número de vagas ocupadas diminuiu, chegando ao valor crítico de 1.708 vagas ociosas, com apenas 25,8% de vagas ocupadas em 2012.

Conclui-se que a relação de vagas ociosas x vagas ocupadas na UFMG aumentou consideravelmente a partir de 2009, ano de início dos novos cursos de Graduação pelo REUNI, demonstrando a necessidade de intervenções como maior divulgação dos editais de transferência, reopção e obtenção de novo título para a Comunidade interna e externa, buscando a ocupação das vagas ociosas.

## 2.2.6 Mobilidade Acadêmica Internacional na UFMG (2007-2016)

Conforme a proposta da UFMG ao REUNI, a instituição pretendia ampliar suas vagas na mobilidade internacional, alcançando em 2015, 10% do total de alunos matriculados. O percentual seria ampliado de 2% em 2009, para 4% em 2011, 7% em 2013 e 10% em 2015.

Tabela 7 – Ampliação da Mobilidade Acadêmica Internacional nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007 a 2016)

Modalidade	Período-Ano				
	2007	2013	2014	2015	2016
Internacional	147	1.548	2.819	2.591	1.059

Fonte: UFMG (2007a). UFMG (2015a, p. 26)

Conforme a Tabela 7, nota-se que em 2007 a UFMG possuía 147 alunos em intercâmbio. A partir de 2013 houve um aumento expressivo na Mobilidade

Internacional, com 1.548 alunos estudando no exterior em instituições de ensino superior conveniadas com a UFMG. Em 2014 houve o maior número de alunos em intercâmbio, eram 2.819. Salienta-se que esse crescimento foi influenciado pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011, que criou o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF).

Em 2015, ano em que se esperava o alcance da meta de 10% de alunos em intercâmbio, a UFMG atingiu 2.591 discentes, o que representou 8,06% de alunos em intercâmbio em relação ao número total de matriculados. Até este ano a UFMG havia ampliado a quantidade de alunos em intercâmbio, no entanto, a partir de 2016, com os cortes orçamentários pelo governo federal e o fim do Programa CsF, não foi possível manter os índices de estudantes complementando seus estudos no exterior.

### 2.2.7 Mobilidade Acadêmica Nacional (ANDIFES) na UFMG (2007-2013)

A ampliação da Mobilidade Nacional Estudantil na UFMG foi “tímida”. Conforme Tabela 8, em 2007 havia 32 alunos em mobilidade, chegando a 68 em 2012. O maior número de alunos em mobilidade nacional foi em 2011, com 71 alunos.

Tabela 8 – Ampliação da Mobilidade Acadêmica Nacional nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007 a 2013)

Mobilidade Acadêmica	Período-Ano						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nacional	32	...	16	34	71	44	68

Fonte: UFMG (2007a). UFMG (2015a, p. 26).

Nota: (...) Não informado.

Ressalta-se a necessidade de ampliação da mobilidade nacional na UFMG, visto que, em 2013, o número de alunos nessa modalidade não passava de 1% do total de alunos matriculados nos cursos de graduação da Instituição.

### 2.2.8 Assistência Estudantil na UFMG (2007-2013)

A UFMG apresentou uma proposta de ampliação da assistência estudantil com o REUNI objetivando apoiar os estudantes em situação de vulnerabilidade

socioeconômica, oferecendo-lhes a possibilidade de permanecerem nos cursos até sua conclusão.

Em 2013 a UFMG possuía em média 32.000 (trinta e dois mil) estudantes matriculados em cursos de graduação. Desse total, 6.592 (seis mil, quinhentos e noventa e dois) eram assistidos pela Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP), divididos em quatro níveis, conforme seu contexto familiar.

Observa-se a necessidade de ampliação das políticas afirmativas pela Instituição, com o propósito de diminuir as taxas de evasão e de trancamento total de matrícula, para assim, elevar as taxas de concluintes nos cursos de graduação.

A instituição precisa do aparato do Estado para dar continuidade ao seu crescimento, combatendo a evasão, ampliando o orçamento para assistência estudantil e expandindo com qualidade o número de profissionais formados na instituição, nas diversas áreas do conhecimento, para o desenvolvimento do país, em especial das regiões historicamente subdesenvolvidas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da UFMG ao aderir ao REUNI foi de ampliação de vagas na graduação, especialmente no período noturno, diminuição das taxas de evasão, ampliação da mobilidade nacional e internacional, acréscimo no apoio financeiro aos discentes em vulnerabilidade socioeconômica e articulação entre a graduação e pós-graduação.

Segundo o relatório de gestão de 2014, a Instituição cumpriu mais de 90% (noventa por cento) das metas propostas pelo REUNI.

A meta de 90% de alunos diplomados em relação a cinco anos antes não foi atingida, tendo chegado a 63% em 2015. Pontua-se que a UFMG pretendia, conforme sua Proposta, cumprir essa meta em 2017. Entende-se que a UFMG apresenta uma TCG dentro da média nacional e internacional.

A meta de 18 alunos por professor foi cumprida, com percentual de 19,66% em 2013. Para cumprir essa meta, a UFMG possui, segundo dados do Relatório da Comissão Permanente de Avaliação (2015), mais de 2.700 professores em dedicação exclusiva, aproximadamente 1.000 deles em dedicação na pós-graduação, o que favorece de certa

forma o alcance dessa meta. Pondera-se que, no Brasil, antes da implantação do REUNI, a média nacional da relação aluno/professor era de 11%.

Em relação ao aumento de vagas, a UFMG ampliou o número de vagas ofertadas de 4.674 em 2007 para 6.740 em 2012, um acréscimo de 45%. Essa ampliação de vagas foi dividida em 67% para o período compreendido entre diurno, matutino, vespertino e integral e 33% no noturno.

Paralelo a essa expansão de vagas nos cursos de graduação presenciais na UFMG, houve o acréscimo no apoio aos alunos em vulnerabilidade socioeconômica por meio do PNAEs, administrado pela FUMP. Em 2013 a UFMG possuía em média 32.000 alunos matriculados nos cursos de graduação, dos quais 6.592 eram assistidos em um dos quatro níveis de assistência da FUMP, o que representa um percentual de 21%.

Quanto à mobilidade internacional na UFMG, houve um aumento significativo no período de 2013 a 2015, sendo que neste ano 2.591 alunos estiveram em intercâmbio em diversas instituições estrangeiras parceiras da UFMG, alcançando um percentual de 8% em relação ao total de 32.000 alunos matriculados no período. A meta para esse ano era de 10% de alunos em intercâmbio. Ressalta-se que a partir de 2016 houve diminuição no número de alunos em intercâmbio na UFMG, visto que, houve cortes orçamentários pelo governo federal, além do cancelamento do Programa Ciência Sem Fronteira em abril de 2017, programa que proporcionou a milhares de jovens brasileiros a oportunidade de acrescentar aos seus currículos, estudos em instituições reconhecidas mundialmente.

**A mobilidade nacional na UFMG foi “tímida”, com destaque para o ano de 2011, quando 71 alunos da instituição estiveram cursando disciplinas em outras universidades pelo Brasil.**

Dentro da análise do REUNI na UFMG, encontra-se um problema complexo: a evasão e as vagas ociosas, não ocupadas pelos processos de transferência, obtenção de novo título e matrícula. A média de evasão na UFMG no período de 2007 a 2012 foi de 21%. Essa taxa encontra-se em processo de ampliação com a adesão da instituição ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU), sendo assim necessário ampliação de estudos e medidas que possam subsidiar o combate a esse problema que atinge diversas universidades pelo país.

As políticas públicas são implantadas pelo Estado para atender a uma demanda da sociedade e devem ser discutidos e avaliados seus impactos com os gestores e os

sujeitos envolvidos. Como política pública educacional, o REUNI proporcionou à sociedade a ampliação do acesso à educação superior, em nível de graduação, e criou políticas de permanência para os alunos carentes por meio do PNAEs. Houve a interiorização das IFES, com a criação de vários campi em regiões carentes de ensino superior e de desenvolvimento econômico e social. Isso contribuiu para o desenvolvimento de regiões com escassez de recursos, ampliou a formação de mão de obra qualificada e impactou positivamente na melhoria do ensino, da pesquisa e da extensão em busca de uma universidade mais inclusiva e com qualidade.

Entende-se a universidade pública como campo fundamental para a construção de uma comunidade mais democrática, crítica, com ética e que possa enfrentar os novos desafios do século XXI. A universidade hoje deve ser diversa e de excelência em seu tripé ensino, pesquisa e extensão. O momento atual no Brasil é crítico, com cortes de verbas para as universidades, principalmente após a aprovação da PEC 55, que objetiva conter os gastos públicos durante 20 anos em diversas áreas, incluindo a educação.

Ressalta-se que a presente pesquisa pode contribuir com a Administração Pública através da análise e exposição dos resultados do REUNI na UFMG, levando à reflexão sobre a importância de que a implantação e execução dos planos e projetos pelo governo federal sejam feitos de forma participativa e democrática, com o propósito de colaborar na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e crítica.

Enfim, considera-se importante a continuidade das políticas públicas educacionais providas pelo Estado, através da oferta de educação superior pública de qualidade e da interiorização desse nível de ensino, especialmente em regiões escassas de desenvolvimento econômico e social, a fim de que possam impactar no progresso da população e da região, refletindo em uma sociedade brasileira mais crítica e ética.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, [2007a]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. REUNI: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 3 maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: MEC, 2007c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 1 maio 2018.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. (Org.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Relatório de gestão 2007. Belo Horizonte: UFMG, 2007a. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Relatorio-2007-versao-final.pdf>. Acesso em: 4 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. REUNI: projeto final apresentado. Belo Horizonte: UFMG, [2007b]. Disponível em: <http://www.ufmg.br/reuni/>. Acesso em: 5 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Relatório de gestão do exercício de 2014. Belo Horizonte: UFMG, 2015a. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2014-V14-1.pdf>. Acesso em: 6 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Comissão Própria de Avaliação. Relatório da parcial de autoavaliação institucional CPA/UFMG. Belo Horizonte: UFMG, 2015b. Disponível em: <https://www.ufmg.br/dai/textos/relatorio-autoavaliacao-institucional-2015.pdf>. Acesso em: 3 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Relatório de gestão do exercício de 2015. Belo Horizonte: UFMG, 2016. Disponível em: [https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2015\\_retificado-1.pdf](https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2015_retificado-1.pdf). Acesso em: 7 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Diretoria de Registro e Controle Acadêmico. Assessoria Acadêmica. Vagas ociosas e vagas ocupadas nos cursos de graduação presenciais da UFMG (2007 – 2012) [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por [jardelhist@yahoo.com.br](mailto:jardelhist@yahoo.com.br) em 16 maio 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Pró-reitoria de Graduação UFMG. Setor de Estatística. Taxas de evasão nos cursos de graduação presenciais (2007 - 2012) [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por [jardelhist@yahoo.com.br](mailto:jardelhist@yahoo.com.br) em 9 fev. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Conselho Universitário. Ata da reunião extraordinária do Conselho Universitário, 25/10/2007. Belo Horizonte: UFMG, 2007c. 54 f.

WESKA, A. R. O Programa REUNI na Universidade Federal de Juiz de Fora. 92 f. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

# O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

Milena Cristina Correia de Moura<sup>4</sup>

## RESUMO

O processo de terceirização em instituições públicas de ensino superior tem passado por diversas transformações. Este artigo tem como objetivo conhecer o processo de terceirização de empresas que prestam serviços em Instituições Públicas de Ensino Superior através de estudo descritivo e exploratório. Trata-se de um estudo baseado em uma revisão documental de literatura, utilizando a técnica de coleta de dados aos principais bancos de dados acadêmicos (Periódicos Capes e base de dados Web of Science), sobre artigos com o título Terceirização publicados nos últimos 15 anos. No tratamento e análise de dados foi abordado o fichamento com leitura e análise crítica, ilustrando o passo-a-passo do processo de terceirização em instituições públicas de ensino superior. Como resultado observou-se que o processo de terceirização nestas instituições está em pleno crescimento devido às extinções de cargos públicos e terceirizações das atividades de apoio, sendo intensificados seus esforços, com o intuito de aprimoramento das atividades fim, com o intuito de melhorar o desempenho das instituições públicas de ensino superior.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma do Estado. Terceirização no setor público. Licitações. Instituições públicas de ensino superior.

---

<sup>4</sup> Especialista em Gestão Pública (UFSCAR), Especialista em MBA em Recursos Humanos (Uninove), Graduada em Administração de Negócios (Uniso). Administradora na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Sorocaba, SP. E-mail: milenamoura@ufscar.br

# THE OUTSOURCING PROCESS IN PUBLIC INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION

## ABSTRACT

The Outsourcing Process in Public Institutions of Higher Education has undergone several transformations. Thus, the main aim of this article is to know the outsourcing process of companies that provide services to Public Institutions of Higher Education through a descriptive and exploratory study. This is a series of bibliographic data taken from the main academic databases (Capes Periodicals and Web of Science databases), which included articles with the title Outsourcing published in the last 15 years. Data treatment and analysis was addressed in the process of reading and critical analysis, illustrating the process of outsourcing in higher education institutions. As a result, it was observed that in the process of outsourcing in these institutions is increasing due to the extinction of public positions and the outsourcing support activities being intensified with the purpose of improving the performance of public higher education institutions.

KEYWORDS: State Reform. Public Sector Outsourcing. Biddings. Public Institutions of Higher Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a evolução do sistema capitalista, as formas das organizações do trabalho foram se modificando devido às necessidades e, com isso, o papel da força de trabalho foi tomando diversos rumos. O papel do trabalho se transformou, abrindo caminho, principalmente com o processo de globalização do século XX, onde se deram várias reformas e adequações para a recuperação do ritmo de crescimento e a revigoração da capacidade de criar e recriar a acumulação do capitalismo, para a desregulamentação das leis trabalhistas e previdenciárias do setor público brasileiro.

Com a reforma gerencial de 1995, advinda do governo FHC, o Brasil, com o objetivo de superar a crise inflacionária e de legitimidade, fez uso de ferramentas gerenciais do âmbito privado, onde uma de suas principais diretrizes seria o enxugamento da máquina, apoiando-se em privatizações e terceirizações, reduzindo assim o número de servidores públicos.

Atingindo com isso as instituições públicas de ensino superior, onde, com a terceirização de alguns cargos extintos, anteriormente preenchidos por servidores públicos via concurso, passou a utilizar-se de mão de obra terceirizada para atividades meio, consideradas de apoio, os quais continuam sendo essenciais, auxiliando no aprimoramento das atividades fim.

Este artigo visa desenvolver uma pesquisa bibliográfica para entender como se desenvolve e funciona, descrevendo o passo-a-passo do processo de terceirização em instituições públicas de ensino superior, baseado em pesquisas efetuadas via internet no site específico destas instituições, para ilustrar como este processo funciona na prática; assim como analisar se há vantagens ou desvantagens ao se fazer uso da terceirização em atividades de apoio em instituições públicas de ensino superior, consequências e possíveis limitações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com a evolução do capitalismo e a substituição do trabalho humano pela tecnologia, em virtude da reengenharia e outros processos advindos da globalização, baseados numa produção flexível e a demanda do mercado, acabou por gerar uma

insegurança no trabalhador e medo frente à possibilidade iminente do desemprego, precarizando as relações de trabalho formais, reduzindo o direito dos trabalhadores das empresas e a massa salarial.

Com a redução da quantidade de trabalhadores na esfera produtiva e a flexibilização do trabalho, possibilitando as organizações a pagar um menor salário pela força de trabalho do trabalhador, o preço da força de trabalho que garantem a compra de alimentos, educação, moradia e formação de família, sofre muitas influências computadas pelo mercado.

Conforme Kalleberg (2009, p. 22), “o trabalho precário nas últimas décadas é o resultado do crescimento da globalização [...] uma ideologia que implica desregulação, privatização e remoção de proteções sociais”.

Diante desse cenário, surgiram formas alternativas de contratação de mão de obra, dentre as diversas formas encontradas pelo capitalismo para reduzir a massa salarial, porém, segundo Antunes (2000, p. 24), “estes desdobramentos são desregulamentados e flexibilizados, de modo a dotar o capital instrumental necessário para adequar-se à sua nova fase”.

Uma das metas principais das organizações modernas que atuam num mercado globalizado é atingir vantagem competitiva. A terceirização, caracterizado como um suporte de gestão busca cada vez mais objetivos diversos, tais como a melhoria na qualidade, a redução de custos e o aprimoramento da atividade fim, que está relacionada diretamente com o negócio da empresa, constituindo seu know-how (SOUZA, 2013).

Terceirização, segundo Fernandes (1997) é “uma possibilidade concreta para se buscar uma ferramenta competitiva frente ao mercado”, onde as empresas devem focar seus esforços naquilo que constitui sua atividade-fim, delegando a terceiros tudo aquilo que não seja fundamental às atividades e processos que culminam na obtenção de seu produto final; reduzindo custos através de economias de escala, horizontalização da produção e flexibilidade de ação em relação ao mercado.

## 2.1 DESREGULAMENTAÇÃO: REFORMA DO ESTADO

Santos (2001, p.15), diz que a “reforma do aparelho do Estado brasileiro, iniciada durante o governo FHC, constituiu-se como um projeto político-administrativo cuja

perspectiva neoliberal propunha o enxugamento do Estado com vistas à adaptação de suas estruturas às novas necessidades do capital”. Essa adaptação, segundo Brito (2009), buscava colocar o Estado brasileiro em condições de atender o receituário da reestruturação produtiva capitalista que estava em andamento nos países de industrialização avançada e, como consequência, o processo de globalização dos mercados.

Este processo teve início em 1994, com Luís Carlos Bresser Pereira, e foi até 2002, com o fim do mandato de FHC, ainda de acordo com o autor. Neste projeto, representado pelo Plano Diretor da Reforma de Estado, implicava o Estado adequar seu aparelho gerencial-administrativo e sua forma de ação à realidade do mercado, através da adoção de normas e do modelo de gerenciamento utilizados nas empresas privadas. Fazia parte deste complexo programa, ainda segundo o autor, além das mudanças na administração e na estrutura do Aparelho do Estado Federal, a política gerencial de flexibilização e desregulamentação as relações trabalhistas dos servidores públicos e, também, a utilização crescente da terceirização nos diversos setores de composição da estrutura estatal.

## 2.2 TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O processo de desregulamentação do trabalho no Brasil vem se estabelecendo de forma legal desde 1960, a partir de alterações graduais na legislação trabalhista e social, que, ao longo dos anos, foi se transformando e culminou na Reforma Administrativa do Estado.

A terceirização do setor público também se difundiu nesta época onde correntes políticas de cunho neoliberal aconselhavam de que certas atividades que não eram consideradas atividades-fim, poderiam ser passadas para empresas de prestação de serviços, tais como limpeza, vigilância, zeladoria, jardinagem, entre outros.

Reis (2011) confirma que, “a terceirização no setor público nada mais é do que a importação e transferência dos conceitos da terceirização do setor privado para o setor público, com algumas adaptações”.

Atualmente, a terceirização é amplamente utilizada no setor público brasileiro. Di Pietro explica que:

A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a administração pública. (DI PIETRO, 2006, p. 228)

Giosa (1993) salienta que a terceirização no setor público depende de um projeto capaz de analisar todas as circunstâncias que envolvem a questão:

- discutir a necessidade da prestação do serviço, levando em conta os custos e a qualidade da prestação;
- verificar se os serviços podem ser delegados à execução de terceiros, mantendo o controle e a fiscalização.

Por isso, explica o autor, que a implantação da terceirização deve ser feita por um grupo de profissionais comprometidos, interessados, e que tenham conhecimento sobre o assunto.

Do ponto de vista do empregado, existe certo consenso na literatura de que a terceirização tende a levar a alguns aspectos, tais como: a uma precarização nas relações de trabalho; a condições de empregos múltiplos e, via de regra, adversas; ao recebimento de salários inferiores e abaixo do mercado; à atuação em condições de pressão acima da média; e, ao aumento da produtividade.

Entretanto, conforme Ramos (2001, p. 57) existem várias vantagens em se contratar empresas terceirizadas para determinadas atividades, tais como: redução de custos, agilidade, melhoria da qualidade do produto ou do serviço, além do direcionamento da empresa para a sua atividade principal.

Diante do exposto, esta pesquisa bibliográfica busca entender o processo de terceirização em instituições públicas de ensino superior, fenômeno que vem se incorporando ao longo do tempo, com o intuito de melhor visualizar e pontuar esta ação no setor público brasileiro.

## 2.3 TERCEIRIZAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

A ideia básica presente nas reformas das instituições de ensino superior públicas, iniciadas na década de 1990, segundo Chaves (2010), é que os sistemas de ensino devem

se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade com contenção de gastos. Seguindo essa diretriz, ainda conforme o autor, o governo brasileiro vem reformando a educação superior, por meio de uma diversidade de instrumentos normativos, como leis ordinárias, decretos, portarias, medidas provisórias etc., cuja centralidade reside na restrição de gastos.

Com a terceirização da mão de obra das atividades de apoio (tais como: limpeza, zeladoria, vigilância, portaria, recepção, jardinagem, entre outros serviços) em instituições de ensino, houve diversas mudanças para que esse processo se desse legalmente, onde foi criada a Lei de Licitações<sup>5</sup>, Lei nº. 8.666/93, que em seu artigo 1º estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Cumprindo a Lei, as instituições públicas de ensino superior passaram a fazer a contratação de empresas terceirizadas através de processo licitatório, com o intuito de diminuir os gastos com atividades meio dentro da instituição.

Mas, o que vem a ser licitação? De acordo com Campos (2011), trata-se de procedimento, seguido em todas as esferas federadas, em todos os poderes, em todos os âmbitos administrativos, utilizado para se chegar à proposta mais vantajosa para o ente estatal, quando este procura empresas privadas no mercado, dispostas a lhe construir obras, prestar serviços e fornecer bens – seja por meio de venda ou locação. Tal procedimento também é utilizado quando o Estado pretende repassar a prestação de serviços públicos às empresas, mediante contratos de concessão ou permissão, ou, ainda, alienar bens a estas, seja qual for sua natureza (bens móveis ou imóveis).

A necessidade de licitação antes de qualquer contratação por parte do ente estatal, como explica Campos (2011), é estabelecida pela CF/88, em seu Art. 37, inciso XXI, e seu Art. 173, § 1º, inciso III (BRASIL, 1988d, 1988e). E tal procedimento é regulado, em suas linhas gerais, pela Lei nº 8.666/1993, que traz normas de licitação que se aplicam à administração direta e indireta da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.565 municípios brasileiros. (CAMPOS, 2011)

Conforme Brasil (2006), a licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a

---

<sup>5</sup> Lei 8.666/1993: Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos administrativos da Administração Pública e dá providências.

Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Com isso, cabe aqui citar os princípios que regem o procedimento licitatório, inscritos na Constituição e na Lei nº 8.666/1993, que traduzem seus aspectos mais gerais e centrais, que, segundo Campos (2011) são: legalidade, igualdade/competitividade, moralidade/probidade, publicidade/sigilo das propostas e eficiência.

Uma vez definido o que é licitação e quais são seus princípios, visando a terceirização das atividades de apoio, pode-se citar agora as modalidades de licitação, elencadas pelo art. 22 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

De acordo com Junqueira (2014), as modalidades de licitação são sete distintas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão e consulta, a qual se aplica somente para agências reguladoras.

Nas instituições públicas de ensino, as modalidades de licitação mais utilizadas para fins de terceirização de atividades de apoio são: concorrência, tomada de preços e o pregão, principalmente em sua forma eletrônica. Lembrando que Micro e Pequenas Empresas (MPE's) possuem prioridade nas licitações de instituições de ensino superior públicas, conforme Lei complementar 123/2006<sup>6</sup>.

Após a licitação, é celebrado o contrato administrativo pela Administração Pública, no caso, as universidades públicas, com o propósito de suprir as necessidades de interesse público.

Onde, de acordo com Gomes (2012),

[...] contrato administrativo é um acordo de vontades celebrado entre a Administração Pública e o particular ou outro ente administrativo (órgão ou pessoa jurídica de direito público ou privado) para a realização de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração Pública, sendo disciplinado preferencialmente pela Lei de Licitações.

Com o Contrato Administrativo, observa-se também a figura do Fiscal de contratos que, conforme o art. 58, III combinado com o art. 67 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 2006), a Administração tem o dever-poder de nomear um agente da Administração Pública para fiscalizar e acompanhar toda a execução contratual,

---

<sup>6</sup> Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios.

anotando em livros próprios todos os acontecimentos, falhas e ocorrências que poderão existir. Onde, para Hahn (2011), fiscalizar significa verificar in loco se a execução do objeto do contrato ocorre conforme a especificação predeterminedada, seu projeto, sua boa técnica, conforme as normas e procedimentos previstos no contrato, enquanto que gerenciar o contrato refere-se à organização de custos e prazos desse mesmo contrato.

Quando ocorreu a Reforma do Estado, houve uma redefinição dos setores do Estado e a educação deixou de ser concebida como serviço exclusivo do Estado e passou a ser considerada como um serviço que pode ser privatizado. (GRANZOTTO, 2011).

Desde 1º de julho de 2005 passou a vigorar o Decreto nº. 5.450 de 31 de maio de 2005<sup>7</sup>, que torna obrigatório o uso do pregão eletrônico para todas as aquisições de bens e serviços comuns a serem processadas no âmbito da Administração Federal, com isso, as instituições públicas de ensino passaram a fazer uso deste sistema para os processos de contratação de empresas para prestação de serviços terceirizados.

Com o intuito de ilustrar o fluxo deste tipo de contratação de acordo com as leis vigentes, foram pesquisadas duas instituições, para demonstrar como são realizados os procedimentos internos para se chegar neste fim, ou seja, a contratação de empresas terceirizadas para suprir as necessidades das atividades de apoio.

A Instituição Pública de Ensino Superior A foi fundada no final da década de 1900, atualmente conta com 38 Campi, contando com cerca de 24 (vinte e quatro) mil alunos regularmente matriculados e mais 4 (quatro) mil alunos em 19 (dezenove) polos à distância distribuídos pelo Estado de São Paulo.

Já a Instituição Pública de Ensino Superior B foi fundada na década de 1960, conta com 4 Campi, contando com cerca de 18 (dezoito) mil alunos regularmente matriculados.

Contudo, segue abaixo o passo-a-passo de como se dá o processo de contratação de empresas terceirizadas, segundo o Pregão Eletrônico, segundo as normas legais e os seus procedimentos internos de cada instituição pesquisada, salientando que este é o procedimento geral para qualquer tipo de serviço a ser licitado.

---

<sup>7</sup> Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Art. 1º A modalidade de pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto. Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Quadro A – Processo de contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços (continua)

INSTITUIÇÃO A		INSTITUIÇÃO B
1 - Início - Elaboração/Correção de Termo de Referência pela Gerência e encaminhamento para análise crítica para o setor de Termos de Referência		1 - Início - Elaboração/Correção de Termo de Referência/Orçamentos/Mapa Comparativo pelos Fiscais de Contrato e encaminhamento para a Chefia do Depto de Serviços Gerais
2 - TERMO DE REFERÊNCIA - Descrição completa do objeto, assinado pela Gerência/Coordenação, Diretoria e Fiscais		2 - TERMO DE REFERÊNCIA - Descrição completa do objeto
3 - Análise do Termo de Referência pela setor responsável e encaminhamento de volta para Gerência Administrativa		3 - ORÇAMENTOS - De, no mínimo, 3 fornecedores do mesmo serviço na região.
4 - ORÇAMENTOS - De, no mínimo, 3 fornecedores do mesmo serviço na região. Deverá constar assinatura da Diretoria e responsável pela elaboração do Mapa Comparativo		4 - MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS - Dos fornecedores que enviaram orçamentos com assinatura do responsável pela elaboração do Mapa
5 - MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS - Dos fornecedores que enviaram orçamentos, com autorização da Diretoria, elaborado pela Gerência		5 - REQUISIÇÃO - Descrição do objeto para contratação de serviços terceirizados, valores e contatos dos fornecedores, solicitando autorização para ordenação de despesa. A requisição é colocada no sistema, onde são feitas todas as autorizações da chefia imediata, contabilidade e financeiro - ordenação da despesa
6 - MEMORANDO - Da Gerência à Diretoria solicitando abertura de procedimento licitatório		6 - OFÍCIO - Da Chefia de Depto de Serviços Gerais para a Prefeitura Universitária/Diretoria, solicitando a abertura de processo de licitação
7 - Diretoria anexa a documentação legal pertinente:		7 - Diretoria assina documento de Requisição e encaminha os documentos para o Depto de Compras e licitações para a montagem do processo físico
8 LEGISLAÇÃO PERTINENTE	Portaria de delegação de Competências aos Diretores de Campus ou Reitoria	8 - Chefia do Depto de Compras e Licitações encaminha o processo para a Pró-Reitoria de Administração para elaboração do Edital e anexos, além da minuta do contrato
	Portaria que trata da autorização de celebração de novos contratos Administrativos	9 - EDITAL DO PREGÃO - Minuta e anexos
	Relação de cargos extintos da Instituição (para serviços continuados)	10 - MINUTA DO CONTRATO - elaboração da minuta do contrato
	Portaria que define os contratos continuados da Instituição (sendo o caso)	11 - Pró-Reitoria de Administração encaminha para a Procuradoria Federal solicitando autorização e análise sobre o objeto a ser contratado
	Portaria com a relação de Pregoeiros	12 - PARECER - Da Procuradoria Federal
9 - MEMORANDO - análise e manifestação da Diretoria quanto ao objeto a ser contratado, bem como serviço comum de Engenharia (sendo o caso)		13 - Procuradoria Federal encaminha para o setor de Compras para a divulgação do Pregão
10 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - para o Ano em Exercício - efetuada pela Diretoria/Contabilidade/Financeiro e encaminhamento para a Gerência para elaboração do Edital e Anexos		14 - Setor de Compras faz todo o trâmite de abertura do Pregão:

Quadro A – Processo de contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços (continuação)

11 - Gerência encaminha Edital e Anexos para análise pelo setor de Compras e Licitações	15 - PUBLICAÇÃO - Impressão da página de publicação do Aviso de Licitação no DOU
12 - Compras e Licitações encaminha para a Gerência após análise	16 - LICITAÇÃO - Impressão da Ata / divulgação do Certame
13 - EDITAL DO PREGÃO - Minuta e com seus anexos - Gerência encaminha para o setor de Contratos	17 - ADJUDICAÇÃO - impressão do Termo de Adjudicação do Certame
14 - MINUTA DO CONTRATO - elaboração da minuta do contrato e encaminha para a Gerência	18 - HOMOLOGAÇÃO - Impressão do Termo de Homologação do Certame
15 - (encaminhamento) - Para a Diretoria solicitando início do procedimento licitatório	19 - RESULTADO - Impressão do Resultado por Fornecedor
16 - (encaminhamento) - Da Diretoria para o setor de Compras e Licitações autorizando o procedimento licitatório	20 - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS, quando houver - Preenchida pelo vencedor da licitação, e aprovada pelo pregoeiro
17 - INFORMATIVO - Do setor de Compras e Licitações à Procuradoria da Receita Federal, afirmando que se trata de contratação de "serviço comum", conforme Lei 10.520/02	21 - SICAF - Impressão da declaração do vencedor da licitação
18 - PARECER - da PROCURADORIA JURÍDICA a ser encaminhado para o setor de Compras e Licitações para abertura da licitação, conforme segue:	22 - DÉBITOS TRABALHISTAS - Impressão da certidão negativa (CNDT) do vencedor da licitação
19 - PUBLICAÇÃO - Impressão da página de publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União (DOU)	23 - RESUMO DA PROPOSTA - Preenchido pelo vencedor da licitação
20 - LICITAÇÃO - Impressão da Ata / divulgação do Certame	24 - DOCUMENTOS LEGAIS
21 - ADJUDICAÇÃO - Impressão do Termo de Adjudicação do Certame	
22 - HOMOLOGAÇÃO - Impressão do Termo de Homologação do Certame	
23 - RESULTADO - Impressão do Resultado por Fornecedor	
24 - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS, quando houver - Preenchida pelo vencedor da licitação, e aprovada pelo pregoeiro	
25 - SICAF - Impressão da declaração do vencedor da licitação	
26 - DÉBITOS TRABALHISTAS - Impressão da certidão negativa (CNDT) do vencedor da licitação	
27 - RESUMO DA PROPOSTA - Preenchido pelo vencedor da licitação	
	Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos
	Autorização de Funcionamento da Empresa (DOU)
	Alvará (DOU)
	Certificado de Regularidade da Segurança Pública
	Nada Consta em Falências e Concordatas - TJSP
	Atestado de Capacidade Técnica (de contratantes)
	Contrato Social/Alteração Contratual/Procuração
	25 - Depto de Compras e Licitações encaminha para o Depto Financeiro para emissão de NOTA DE EMPENHO - via sistema

Quadro A – Processo de contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços (continuação)

28 - DOCUMENTOS LEGAIS	Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos	26 - Depto de Compras e Licitações encaminha processo físico para o Pró-Reitoria de Administração para emissão do CONTRATO
	Autorização de Funcionamento da Empresa (DOU)	27 - CONTRATO - Após emissão, enviado para assinatura da empresa vencedora do certame e Pró-Reitoria de Administração da Instituição - 1 via para anexar ao processo
	Alvará (DOU)	28 - PUBLICAÇÃO - Pró-Reitoria de Administração encaminha para o Depto de Compras e Licitações para publicação do Contrato no DOU
	Certificado de Regularidade da Segurança Pública	29 - FISCAIS - Emite Portaria de designação dos fiscais do contrato
	Nada Consta em Falências e Concordatas - TJSP	30 - GARANTIA - solicita o Documento entregue pelo fornecedor (caução, seguro garantia ou fiança bancária)
	Atestado de Capacidade Técnica (de contratantes)	31 - CRONOGRAMA - lança no sistema SIASG, com os meses correspondentes ao contrato e registro do cronograma - via sistema
	Contrato Social/Alteração Contratual/Procuração	32 - APROPRIAÇÃO DO CONTRATO - pelo Depto de Compras e Licitações
29 - (encaminhamento) - Do setor de Compras e Licitações para emissão de EMPENHO (financeiro), para continuidade processual - via sistema		33 - ARQUIVAMENTO - Depto de Compras e Licitações encaminha o processo para o Depto Financeiro para arquivo
30 - NOTA DE EMPENHO - Impressão do documento pela Gerência		34 - Demais - Acompanhamento do contrato pelos fiscais e pagto de Notas Fiscais conforme cronograma e contrato
31 - NOTA DE EMPENHO - Conformidade do empenho e Assinatura do responsável designado e encaminhamento para o setor de Contratos		
32 - DOCUMENTO - informando a vigência do contrato.		
33 - CONTRATO - Após emissão, enviado para assinatura da empresa vencedora do certame e Diretoria da Instituição - 1 via para anexar ao processo		
34 - OS - (Ordem de Serviço) emitida e assinada pela Gerência - 1 via para o contratado		
35 - PUBLICAÇÃO - Setor de Contratos publica o Contrato no DOU e encaminha para a Gerência		
36 - FISCAIS - Gerência emite Portaria de designação dos fiscais do contrato		
37 - GARANTIA - Gerência solicita o Documento entregue pelo fornecedor (caução, seguro garantia ou fiança bancária)		
38 - CRONOGRAMA - Impressão das páginas do SIASG, com os meses correspondentes ao contrato e registro do cronograma - via sistema		
39 - APROPRIAÇÃO DO CONTRATO - pelo setor de Contratos		

## Quadro A – Processo de contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços (continuação)

40 - (encaminhamento) - Para conferência do processo para setor financeiro	
41 - ARQUIVAMENTO - Análise final do processo e arquivo	
42 - Demais - Acompanhamento do contrato pelos fiscais e pagto de Notas Fiscais conforme cronograma e contrato	

Fonte: Site das instituições pesquisadas (Adaptado pelo autor)

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo se classifica como descritivo e exploratório. Conforme Gil (2008, p. 42) o estudo descritivo busca “a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Sendo que a pesquisa exploratória, ainda segundo o autor, “tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

Voltando-se para o procedimento, trata-se de um estudo, baseado em revisão documental de literatura, sendo que a técnica de coleta de dados foi efetivada através da busca com a palavra-chave ‘terceirização’ como título de artigos dos principais bancos acadêmicos (periódicos Capes e Web of Science) dos últimos quinze (15) anos. Como tratamento e análise de dados foi feito o fichamento com leitura e análise crítica com base em referencial teórico específico. Para finalizar foi elaborado um quadro, ilustrando como é realizado o processo de terceirização nas instituições públicas de ensino superior, sendo seu conteúdo extraído diretamente do site destas instituições.

### 4 RESULTADOS

Com a análise teórica realizada, considerando as características das instituições públicas de ensino superior, tornou-se possível a identificação de alguns desafios sobre o processo de terceirização de mão de obra, os quais estão descritos abaixo.

Com a desregulamentação do setor público, mais especificamente em instituições públicas de ensino superior, a terceirização passou a ser o foco das atenções, principalmente para a prestação de serviços de empresas especializadas em determinadas

áreas, tanto para suprir as necessidades de redução de custos, quanto para terceirizar o risco, ou seja, para que profissões como vigilante, limpador de vidros em altura, enfim, sejam executados por empresas e profissionais especializados.

Assim sendo, as instituições públicas de ensino superior, condicionadas à Lei de Licitações, Lei n.º 8.666/1993, devem fazer as contratações de mão de obra terceirizadas para alguns cargos extintos, com o intuito de reduzir o custo do governo, observando-se o princípio da economicidade. Corroborando para isso, Marcelino e Cavalcante (2012, p. 338) dizem que “a terceirização não teria a abrangência de hoje se não fosse a sua capacidade de reduzir custos.”.

Com o advento das licitações, as instituições públicas de ensino tiveram que se adequar a esta modernização. Desta maneira, os servidores responsáveis pelos contratos tiveram que obter o conhecimento necessário para o exercício desta função.

A questão do treinamento dos servidores públicos que fazem parte desde o início do processo de terceirização, desde a elaboração da requisição de mão de obra, passando pela elaboração do Termo de referência, Edital, Pregão eletrônico, até a efetiva contratação da empresa terceirizada para a prestação de serviços passou a ser fundamental.

Destes serviços a serem prestados, espera-se que a empresa contratada seja especializada e que seus serviços sejam de qualidade, mesmo prezando o princípio da economicidade.

Sendo que, conforme Druck (2015, s/p.) uma diversidade de modalidades de terceirização já está em curso na esfera pública, a exemplo de: “concessão, permissão, parcerias, cooperativas, ONGs, Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.”.

Em análise ao quadro referente ao processo de terceirização das instituições públicas de ensino superior pesquisadas, ambas as instituições seguem a legislação pertinente à contratação de empresas terceirizadas via licitação, no caso ilustrado, via pregão eletrônico, cada qual com suas divisões de departamento e devido ao tamanho e quantidade de Campi e sua comunidade (alunos, professores, técnicos administrativos).

Pode-se observar que a Instituição Pública de Ensino Superior A tem uma estrutura maior de departamentos onde cada um é responsável por uma parte de todo o processo de terceirização, por exemplo: tem um setor que confecciona o Termo de Referência, outro que confere, sempre voltando para a gerência dar andamento no

processo, passando por vários setores para a confecção e a conferência até o final da contratação da empresa terceirizada para determinada prestação de serviços.

Já na Instituição Pública de Ensino Superior B, as etapas do processo são realizadas por poucos departamentos, não tendo uma estrutura tão grande quanto à outra, porém, sem prejuízo do objetivo final, ou seja, a contratação da empresa terceirizada com o intuito de suprir as necessidades da administração.

E, para fazer este tipo de contratação, de serviços terceirizados, sendo que a empresa vencedora assim o é mediante o menor custo, observando o princípio da economicidade, acaba por transformar uma tarefa simples de contratação, num contínuo controle de procedimentos e normas legais, além da questão de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores designados para tal função.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições públicas de ensino superior, de acordo com a lei de licitações, devem utilizar a contratação de mão de obra de atividades-meio em diversos cargos extintos, ou seja, que não terão mais contratação via concurso público. Com isso, a prestação de serviços terceirizados tende a aumentar ao longo dos anos, também com a aposentadoria dos servidores públicos que ainda se encontram nestes cargos.

A questão da terceirização veio para gerar mais empregos, assim como abrir portas para empreendedores, reduzindo também o elevado número de servidores públicos, porém, deve se dar de maneira consciente para que o processo seja conduzido conforme a legislação e as necessidades de cada setor/departamento.

Com as vantagens e desvantagens sobre a terceirização em instituições de ensino, conforme pesquisa realizada, tais como: a especialização e a qualidade dos serviços contratados via terceirização; a economicidade da mão de obra contratada; culminando na concentração dos recursos na atividade fim visando a melhora na qualidade dos serviços prestados – atividades fim, são ideais para o bom funcionamento destas instituições.

Porém, existem também as desvantagens, tais como: o desconhecimento dos servidores públicos sobre o assunto, havendo dificuldade de implementação da terceirização; dificuldade em encontrar organizações com qualidade para a prestação dos

serviços; desconhecimento da legislação trabalhista; além da possível má gestão do contrato, pela possível falta de treinamento dos servidores responsáveis pela fiscalização.

Com isso, vale ressaltar que a terceirização de serviços de atividades meio/de apoio vem em contínuo crescimento, conforme referencial teórico e estes serviços são essenciais para o bom andamento da máquina administrativa, portanto, se o intuito é de contratar serviços de qualidade com menor custo, o melhor a se fazer é instaurar medidas para que os processos estejam dentro dos princípios que regem a Administração Pública, contemplando não só as etapas do processo de terceirização, como também a especialização dos servidores para esta finalidade, pois é de suma importância que um contrato seja bem gerido para que seja cumprido de acordo com a Lei e o interesse, no caso, das instituições públicas de ensino superior.

Contudo, após o que foi apresentado, pode-se concluir que as instituições públicas de ensino superior, com relação à prestação de serviços terceirizados, mesmo tendo pontos fortes e fracos, tem boas perspectivas, devido a manobra de terceirização das atividades de apoio, podendo intensificar seus esforços nas atividades fim, ou seja, melhorando seu desempenho.

Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam efetuados estudos sobre casos de licitações, tipos de serviços licitados e motivos de não contratação após resultados e porte da empresa, devido à lacuna acadêmica identificada, contribuindo para analisar como o processo se desdobra em sua prática, seus desafios e limitações.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 8. ed. Campinas: Cortez Editora, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações básicas/Tribunal de Contas da União. 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: editora 34, 1996.

BRITO, R. M. de Terceirização e precarização no serviço público gaúcho: uma análise a partir da reforma do aparelho do Estado brasileiro. Trabalhos acadêmicos e técnicos: UFRGS, 2009.

CAMPOS, A. G. Licitações, Contratos e Mercado de Trabalho no Brasil. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão 1568. ISSN 1415-4765 Brasília, 2011.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Edc. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun., 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2006.

DRUCK, Graça. A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330/>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FERNANDES, J. U. J. A Terceirização no Serviço Público. 1997. Disponível em <http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art10.html> Acesso em 30 jul. 2018.

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

GIOSA, L. A. Terceirização: uma abordagem estratégica. São Paulo: Editora Pioneira, 1993.

GOMES, F. B. Elementos de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANZOTTO, T. M. A implementação de ações neoliberais nas universidades públicas. *Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas*, v. X, n. 12, dez., 2011.

HAHN, S. J. A responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos - conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização. Publicação REVISTA AGU.doc (.14 MB), 2011.

KALLEBERG, A. L. O crescimento do trabalho precário: um desafio global. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24 (69): 21-30, 2009.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. *Cadernos CRH, Salvador*, v. 25, n. 65, p. 331-346, 2012.

RAMOS, D. M. de O. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001.

REIS, F. dos A reforma do Estado brasileiro no período de 1995 a 2002: reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás - UFG. Pontifícia Universidade Católica de Goiás: Goiânia, 2011.

SANTOS, B. de S. Globalização: fatalidade ou utopia. Porto, Afrontamento, 2001.

SOUSA, F. Terceirização e flexibilização das normas trabalhistas. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, 16, 31, 189-201, 2013.

# APLICAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

Adelaide Marli Neis<sup>1</sup>

## RESUMO

A temática deste artigo é a gestão dos recursos nas Universidades públicas e Institutos Federais e o objetivo é demonstrar a aplicabilidade do *balanced scorecard* em instituições federais de ensino brasileiras. Justifica-se pela necessidade de aprimoramento da gestão estratégica e de aumentar a eficácia e a eficiência no uso dos recursos públicos com o cenário político e econômico da atualidade. O presente artigo é fruto da dissertação de mestrado elaborada pela autora baseando-se na leitura dos criadores do *balanced scorecard* e de outros autores que fizeram adaptações à ferramenta de acordo com a realidade das instituições de ensino e da administração pública, bem como pesquisas na internet para identificar outras instituições federais de ensino que utilizem o *balanced scorecard* na construção de seu planejamento estratégico. Conclui-se que, para o sucesso da implantação, é imprescindível o entendimento, de todos os integrantes da alta administração, sobre a necessidade de avaliar o desempenho institucional e a construção do mapa estratégico como indutor de aprendizado organizacional. Fica evidente também que se caracteriza em excelente instrumento de prestação de contas à sociedade através da divulgação dos resultados obtidos a partir da aplicação dos recursos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Balanced scorecard*. Gestão pública. Instituições federais de ensino.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação - Administração das Organizações Educativas (IPP – Portugal), Especialista em Contabilidade Pública (UCF), Especialista em Aperfeiçoamento em Gestão de Recursos Humanos (UNISC) e Bacharel em Ciências Contábeis (UNISC). Auxiliar em Administração no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSul), Venâncio Aires, Rido Grande do Sul. E-mail: adelaideneis@ifsul.edu.br

# APPLICATION OF THE BALANCED SCORECARD AS A MANAGEMENT TOOL IN FEDERAL EDUCATION INSTITUTIONS

## ABSTRACT

The subject of this article is the resource management in public universities and federal institutes. Thus, the objective of this study is to demonstrate the applicability of the Balanced Scorecard in Federal Brazilian education institutions, which is justified by the need to improve strategic management and the effectiveness and efficiency in the use of public resources within the current political and economic scenario. This article is a master's thesis result elaborated by the author based on the reading of who first dealt with the balanced scorecard as well as other authors who made tool adaptations according to the educational institutions and the public administration realities besides searches on the internet to identify other federal educational institutions that use the Balanced Scorecard to build their strategic planning. As a conclusion, this study demonstrates that it is essential that all senior management members have to understand the need to evaluate the institutional performance and to construct the strategic map to promote a successful organizational learning process implementation. It is also clear that it is an excellent accountability instrument to disseminate the results obtained from public resource application to society.

KEYWORDS: Balanced Scorecard. Public Administration. Federal Educational Institutions.

## 1 INTRODUÇÃO

O *Balanced Scorecard* consiste em uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida, a partir de 1992, pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Harvard Business School (HBS). Inicialmente foi criada para atender às necessidades das empresas com fins lucrativos porque, até então, os resultados eram medidos usando apenas indicadores financeiros, tendo por base os dados contábeis e comparando-os entre si (PORTER, 1992). Em 2001, com Kaplan e Norton, começaram a surgir outros estudos sobre a aplicação também na administração pública e, mais tarde, nas instituições de ensino superior.

Neste artigo analisamos a possibilidade de implantação do *balanced scorecard* nas instituições federais de ensino a partir de investigação realizada no campus Venâncio Aires do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), na expectativa de que a sua utilização possa melhorar o processo de planejamento e definição de estratégias, considerando as suas características e as suas principais diretrizes firmadas em legislação federal, tendo em vista a necessidade cada vez maior de transparência e eficácia no que se refere ao uso dos recursos advindos da contribuição de toda a sociedade.

## 2 APRESENTANDO O *BALANCED SCORECARD*

Neste tópico apresentam-se alguns conceitos sobre estratégia e planejamento estratégico, bem como a evolução histórica do modelo inicialmente desenvolvido para empresas privadas que buscavam a melhoria do seu desempenho para dar mais retorno ao investimento feito pelos seus acionistas e acabou transformando-se em uma ferramenta essencial para o aprendizado estratégico das organizações.

### 2.1 ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Considerando que o *balanced scorecard* é um conjunto balanceado de indicadores de desempenho com relações de causa e efeito entre si, baseado nas estratégias institucionais, resta perguntar: o que é estratégia?

Consultando-se alguns autores que discorreram sobre este tema, observa-se que esta não é uma questão fácil de responder. Zaccarelli (2000), afirma que, dada a amplitude do conceito, é difícil encontrar uma definição objetiva para a palavra estratégia. No mesmo sentido, Cusumano e Markides (2002), destacam que dificilmente encontraremos duas pessoas que tenham o mesmo entendimento, mesmo depois de realizar várias pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Analisados alguns conceitos, depreende-se que a estratégia tanto pode ser um conjunto de ações determinadas a priori quanto de produtos obtidos como o resultado de desempenhos organizacionais específicos. Sendo assim, entende-se que os autores Kaplan e Norton (2004) definiram a estratégia da forma mais apropriada em relação ao que iremos abordar quando dizem que a estratégia é uma das etapas de um processo contínuo e lógico que movimenta as organizações, desde a declaração da missão de alto nível até o trabalho executado pelos empregados na linha de frente e de suporte.

Motta (1991) explica que o planejamento estratégico veio suprir a necessidade das organizações de evoluir nos seus processos de planejamento e gestão e de se manterem atentas a modificações futuras no cenário onde atuavam. Assim, o planejamento estratégico viria com o objetivo de possibilitar a utilização de métodos mais racionais e analíticos para a abertura de novos cenários. A ênfase foi tão grande que praticamente se abriu um novo escopo de investigação na área da administração.

Arantes (2006) constata que a maioria das organizações se envolve com o planejamento sem entender de forma adequada as suas definições e propósitos, assim como muitas vezes não reconhece que o planejamento deve estar incorporado a todas as decisões e atividades da administração em um processo contínuo e sistemático da organização.

Por outro lado, os objetivos estratégicos que são estabelecidos na missão institucional devem ser conhecidos por todos os membros da organização de modo que todos saibam quais as metas de longo prazo a serem alcançadas.

Planejando e estabelecendo metas é possível definir quais seriam os resultados desejáveis em longo prazo, identificar métodos e investir os recursos disponíveis de forma que estes resultados sejam alcançados. Porém, é importante que seja averiguado periodicamente se as metas estão sendo atingidas através de indicadores de desempenho para identificar eventuais desvios e corrigir aquilo que for necessário.

Nesse contexto surge o *balanced scorecard*, estabelecendo as relações entre os indicadores e fornecendo subsídios de forma a definir novas estratégias ou ajustando as já existentes (aprendizado organizacional).

## 2.2 A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DO BALANCED SCORE CARD

Kaplan e Norton (1997, p. 25) esclarecem que

O *Balanced Scorecard* traduz missão e estratégia em objetivos e medidas, organizados através de indicadores para informar aos funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela empresa com os vetores desses resultados, os executivos esperam canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar os objetivos de longo prazo.

Para a construção do modelo, Kaplan e Norton (1997) se reuniram periodicamente com os representantes de dezenas de empresas e o chamaram de “*balanced scorecard*” por ser um conjunto balanceado de indicadores organizado em torno de quatro perspectivas de análise:

- Perspectiva dos clientes: analisa a percepção que a comunidade atendida tem dos produtos adquiridos e dos serviços prestados. Nas empresas se preocupa com a fidelização e a satisfação dos clientes, enquanto nas organizações sem fins lucrativos analisa a qualidade do atendimento ao público usuário dos serviços e a realização da missão.

- Perspectiva dos processos internos: se relaciona com a perspectiva dos clientes e a financeira, com o intuito de identificar os principais processos, como os de atendimento, inovação e operações e o seu impacto no desempenho da instituição.

- Perspectiva da inovação e da aprendizagem: busca identificar oportunidades e aprimorar os processos internos de maneira a ressaltar a capacidade individual dos integrantes da organização, os fatores de motivação e os sistemas de informação disponíveis, alinhando as metas pessoais com as institucionais.

- Perspectiva financeira: relacionada ao desempenho financeiro das organizações, inicialmente era usada para demonstrar os lucros obtidos para os proprietários ou acionistas. Posteriormente foi adaptada às organizações sem fins lucrativos,

principalmente universidades, passando a ter um enfoque mais voltado à eficácia na utilização dos recursos financeiros e à redução dos custos operacionais.

O diferencial entre o *balanced scorecard* e outros sistemas é o fato deste criar relações de causa e efeito entre as perspectivas e alinhar os resultados de desempenho da empresa com as metas traçadas, buscando identificar as falhas. Neste sentido, Kaplan e Norton (1997, p. 231) comentam que “a construção de um *Balanced Scorecard* que ligue a missão e a estratégia de uma unidade de negócios a objetivos e medidas explícitos é apenas o começo da utilização do *Scorecard* como sistema gerencial”.

A relação de causa e efeito nada mais é do que uma sequência de hipóteses estratégicas interdependentes ao longo das perspectivas do *balanced scorecard*, pois enquanto a perspectiva financeira está necessariamente relacionada aos resultados, as demais perspectivas estão relacionadas às causas. Por exemplo: para alcançar um objetivo financeiro devem ser analisados os resultados da perspectiva dos clientes, porque podem resultar em ganhos ou perdas. Continuando na reflexão, o alcance dos objetivos relacionados aos clientes pode sofrer interferência dos processos internos de forma positiva ou negativa. Assim também a melhoria dos processos internos será impactada pelas estratégias relativas às pessoas, que são indispensáveis no funcionamento dos processos internos (KAPLAN; NORTON, 1997).

No caso da administração pública, o modelo do *balanced scorecard* é semelhante ao modelo inicial, sendo que a perspectiva do cliente assume lugar de destaque no modelo devido a finalidade das instituições públicas que tem como clientes a própria sociedade, pois estes são os beneficiários do seu bom funcionamento (KAPLAN, 2001). Neste modelo a perspectiva financeira assume papel secundário.

Embora o modelo original contemple as quatro perspectivas apresentadas não há impedimento à adoção de outras perspectivas complementares levando em consideração as especificidades de cada organização. A perspectiva social, por exemplo, é defendida por alguns autores, como Müller (2001), que acredita que a perspectiva dos clientes contempla de certa forma os interesses sociais, mas ainda assim mantém a perspectiva social pela sua relevância nas instituições de ensino superior, que devem se responsabilizar pela repercussão social das suas ações.

Independentemente de quais sejam as perspectivas escolhidas na elaboração do modelo será preciso estabelecer indicadores de desempenho para cada uma destas,

possibilitando assim a identificação e a medição do alcance dos objetivos propostos pela instituição.

Num processo de evolução natural do *balanced scorecard* percebeu-se uma relação de causa e efeito entre as perspectivas dos clientes e financeira e os processos internos mais importantes, os quais deverão funcionar de forma e propiciar a satisfação dos clientes/usuários e, como resultado, alcançar as metas financeiras. Já nas organizações públicas o foco é diferente e os processos devem proporcionar o uso eficiente e eficaz dos recursos disponíveis para alcançar os objetivos relacionados aos usuários dos serviços ofertados. Em outra análise, podemos observar a relação entre a gestão do conhecimento dos colaboradores/servidores, os sistemas de informação utilizados e a perspectiva de aprendizagem e crescimento na medida em que estes são essenciais nos processos de inovação e na busca de soluções para os problemas organizacionais.

Figura 1 - As quatro perspectivas adaptadas ao setor público



Fonte: Niven (2003).

De acordo com Niven (2003) existem alguns obstáculos à implantação do *balanced scorecard* na administração pública, tais como:

- Dificuldades na medição dos resultados finais;
- Encarar os resultados alcançados como veículo de punição;
- Definição da missão;
- Dificuldade por parte dos cidadãos em entender a obtenção de resultados negativos;

- Legislaturas curtas que interferem na continuidade dos sistemas;
- Cultura de desconfiança nas soluções empresariais;
- Existência de menor competitividade, o que dificulta a introdução de alterações;
- Limitações técnicas;
- Limitação da qualificação dos recursos humanos; e
- Restrições orçamentárias.

Além destes, outros obstáculos podem surgir também, considerando as especificidades de cada instituição.

### 2.3 O BALANCED SCORE CARD EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO

A aplicação do *balanced scorecard* em instituições de ensino, especialmente as públicas, ainda é tímida no país. Não encontramos avaliações a respeito dos resultados obtidos pelas instituições que o adotaram no exterior, dados estes que poderiam criar mais confiança na implantação em instituições brasileiras, principalmente porque ainda existe a crença de que o modelo é mais vantajoso para as organizações que visam lucro nas suas operações. Certamente ainda há muito a evoluir, mas desde 2001 se ampliaram as pesquisas neste campo e diversas universidades, principalmente dos Estados Unidos, já o utilizam.

O *balanced scorecard* precisa estar alinhado com a missão que a comunidade escolar define para a instituição, só assim estará focado na estratégia, enquanto que o controle e o desempenho da instituição ficam em segundo plano. Estabelecendo algumas metas para os indicadores escolhidos, infere-se que as pessoas tentarão adaptar suas ações para tornar possível atingir os objetivos esperados para a organização (KAPLAN; NORTON, 1992).

Para a implantação do *balanced scorecard* em instituições de ensino é preciso um desenvolvimento equilibrado com a interpretação acadêmica das outras perspectivas, substituindo o “cliente” pelo “estudante”.

Kraemer (2004) diz que uma vez definidas as perspectivas, o passo seguinte é a definição dos participantes no processo, como por exemplo: a alta administração e os departamentos da instituição que participarão da construção dos indicadores. Destaca ainda que toda a metodologia do *balanced scorecard* depende da clara definição da missão e da identificação da visão e das estratégias, bem como dos objetivos estratégicos.

Partindo da missão, pode ser estabelecido um programa para o desenvolvimento e a implantação de novo modelo didático-pedagógico, que compreende desde o desenvolvimento de conteúdos e treinamento de professores até a preparação de um *balanced scorecard* para acompanhamento da sua implantação.

Nas instituições de ensino a perspectiva do cliente deve ser cuidadosamente discutida, pois precisam ser considerados fatores como o mercado de trabalho, ou seja, os empregadores dos estudantes, os alunos em si, os seus responsáveis e a sociedade em geral. A partir disso, a instituição irá definir os procedimentos que adotará para manter dados atualizados sobre o mercado e escolher os pontos de monitoramento mais significativos, como no exemplo citado por Bressiani, Alt e Massote (2001): serão por acaso a evolução da procura por vagas? Ou o grau de retenção? Ou a presença de recrutadores de empresas?

O trabalho pode ser iniciado definindo o campo de atuação dos formandos de cada curso ofertado, qual o perfil desejado para eles, quais as suas competências e habilidades, dentro das limitações da missão institucional. Neste contexto definem-se os conteúdos profissionais e os básicos. Na sequência, dialoga-se sobre os conteúdos comuns a todas as modalidades de curso. Definidos o conteúdo geral e os específicos, podem ser estudados os pontos em comum resultando nos currículos e as disciplinas que irão trabalhar estes conteúdos.

Na questão financeira, Bressiani, Alt e Massote (2001) alegam que os investimentos necessários, os materiais a ser utilizados nas aulas e laboratórios, o quantitativo de aulas por disciplinas, os recursos para pesquisas facilitam a previsão das despesas para a implantação e manutenção dos cursos. As receitas orçamentárias também podem ser discutidas com os as coordenações e departamentos sugerindo iniciativas alternativas para incrementar os recursos recebidos do governo federal.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa iniciou com a leitura das publicações dos criadores do modelo do *balanced scorecard* com o intuito de observar a evolução do método e sua aplicabilidade em diferentes organizações, passando também pelos autores que aprimoraram o modelo expandindo-o para as instituições de ensino e a administração pública, bem como a

leitura de livros, artigos e principalmente dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o *balanced scorecard*.

A partir disso realizou-se pesquisa qualitativa no campus Venâncio Aires do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) através do método do estudo de caso por meio de investigação exploratória, baseado na obra de Yin (2001), da qual resulta este artigo, utilizando-se entrevistas com perguntas previamente definidas e respostas espontâneas sobre quatro aspectos: o conhecimento da missão institucional, a definição de objetivos para as quatro perspectivas abordadas no modelo inicial do *balanced scorecard* e a existência de indicadores de desempenho para os objetivos estabelecidos.

Por fim, duas questões abordaram o *balanced scorecard* em si: se a conheciam e se estariam dispostos a participar de um grupo de trabalho para a criação de um modelo para o campus estudado. A amostra foi constituída de 11 ocupantes de cargos de direção e funções gratificadas que participam efetivamente das decisões e da gestão do campus, sendo 6 ligados ao Departamento de Ensino, Pesquisa e Extensão, 4 do Departamento de Administração e Planejamento e o diretor-geral, representando 64,70% dos cargos ocupados.

### 3.1 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise das respostas iniciou-se com a transcrição das entrevistas e seguiu de acordo com o formato sugerido por Bardin (2011), o que permitiu, primeiramente, observar que a missão institucional é bem divulgada no site institucional, em banner exposto no campus e também através no Plano de Desenvolvimento Institucional, sendo de amplo conhecimento da equipe de gestão e, embora 3,64% dos respondentes não a soubessem na íntegra, demonstraram entender os propósitos institucionais. Perguntados sobre a existência de objetivos e indicadores definidos para cada uma das perspectivas do *balanced scorecard* com base na missão, as respostas foram distribuídas conforme os Quadros 1, 2 e 3.

Quadro 1 - Definição de objetivos para cada uma das perspectivas do *balanced scorecard*

OBJETIVOS DEFINIDOS	SIM	NÃO	NÃO SOUBE RESPONDER
Cientes/Estudantes	81,82%	-	18,18%
Financeiro	54,55%	27,27%	18,18%
Processos Internos	45,46%	36,36%	18,18%
Inovação, Aprendizagem e Crescimento	90,91%	9,09%	-

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 - Definição de indicadores de desempenho para os objetivos

INDICADORES PARA OS OBJETIVOS	SIM	NÃO	NÃO SOUBE RESPONDER
Cientes/Estudantes	18,18%	72,73%	9,09%
Financeiro	18,18%	63,64%	18,18%
Processos Internos	-	63,64%	36,36%
Inovação, Aprendizagem e Crescimento	18,18%	54,55%	27,27%

Fonte: Elaboração própria.

Quatro gestores ouvidos questionaram a relevância e a eficácia deste tipo de medição de desempenho, principalmente em relação à interpretação dos indicadores, exemplificando que as taxas de evasão (desistências e transferências) podem ser um fenômeno cultural normal resultante da confiança que a comunidade deposita na instituição. Por outro lado, questionam qual seria o indicador para avaliar a formação integral e humanística constante na missão? Cinco gestores ainda se manifestaram no sentido de entenderem ser uma prática empresarial.

Quanto ao *balanced scorecard*, a maioria dos gestores não o conhecia e daqueles que já ouviram falar quatro disseram que não lembravam muito bem como funciona e se posicionaram favoráveis ao aprofundamento do debate sobre ferramentas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e estariam dispostos a participar de uma discussão sobre o tema, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3 - Conhecimento a respeito do *balanced scorecard*

BALANCED SCORECARD	SIM	NÃO
Ouviu Falar?	36,36%	63,64%
Participaria de um grupo de trabalho sobre o tema?	90,91%	9,09%

Fonte: Elaboração própria.

A partir das informações obtidas nas entrevistas passou-se a analisar a viabilidade de propor alguns indicadores para a criação do mapa estratégico para o campus Venâncio Aires, de acordo com o objetivo inicial da investigação. No entanto, os resultados obtidos sinalizaram para uma diversidade de entendimento a respeito dos objetivos relacionados a cada uma das perspectivas e para uma grande subjetividade na missão institucional, dificultando a definição dos indicadores e das metas a serem alcançadas. Além disso, as manifestações no sentido que esta deva ser uma construção coletiva de maneira que o *balanced scorecard* seja efetivamente uma ferramenta de gestão com o envolvimento de todos não podem ser desconsideradas.

Com estas conclusões a partir das entrevistas, voltamos aos autores que criaram o *balanced scorecard*, que entendem que “Sem o apoio e a participação ativa dos altos executivos, o projeto do *scorecard* não deve ser iniciado. Sem a liderança e o comprometimento da cúpula, o fracasso será inevitável” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 307). E dizem ainda que “O primeiro passo para a construção de um *balanced scorecard* bem-sucedido é obter o consenso e o apoio entre a alta administração com relação aos motivos para o desenvolvimento do *scorecard*.” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 308).

As limitantes que inviabilizam a aplicação imediata do *balanced scorecard* são a ausência de uma visão de futuro definida pelo IFSul-rio-grandense impedindo a definição de estratégias de médio e longo prazo, o fato de não haver ainda objetivos claros definidos para a instituição e o consenso entre os gestores sobre a importância do estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para instituições de ensino.

Embora não tenha sido apresentado um conjunto de indicadores ao final da investigação, a pesquisa realizada contribuiu para o sistema de gestão do campus Venâncio Aires na medida em que resultou em um passo a passo com orientações claras e um cronograma para implantação que, uma vez definida a visão de futuro, provocaria um debate interessante resultando no estabelecimento de objetivos e metas partindo da missão institucional, aprimorando o planejamento e facilitando a tomada de decisões quanto às prioridades do campus frente à diminuição dos recursos disponíveis e as demandas crescentes.

Quadro 4. Cronograma de implantação do *balanced scorecard* após a definição da visão de futuro



Fonte: Adaptado de Horváth e Partners (2003, p. 121)

Além do aumento da eficácia da gestão dos recursos disponíveis ao longo do tempo, a implantação potencializa o diálogo e as ações alinhadas com os objetivos elencados na missão institucional, bem como as diretrizes estabelecidas na legislação que rege as instituições federais de ensino gerando dados consistentes e confiáveis para toda a comunidade envolvida.

Os resultados obtidos na pesquisa são importantes porque podem ser aplicados a outras instituições de ensino, tanto públicas, quanto privadas. Neste sentido, estende-se a pesquisa às demais instituições federais de ensino que são regidas pela mesma legislação e padece de dificuldades muito semelhantes para obter o reconhecimento e o apoio da sociedade.

Em busca de informações na internet identificaram-se somente dois resultados sobre a utilização do *balanced scorecard* na elaboração do plano de desenvolvimento institucional de instituições federais de ensino. Isso, certamente, não significa que nenhuma outra instituição o utiliza, considerando-se que nem sempre esta informação está publicada. Por outro lado, nessa mesma busca verificou-se que já foram feitas diversas dissertações e teses sugerindo a utilização da metodologia em instituições de ensino, o que sugere que este tema já está em pauta em muitas organizações e possivelmente venha a ser utilizado amplamente no futuro frente à necessidade de

modernização dos sistemas de gestão e demonstração de resultados cada vez mais transparentes aos cidadãos brasileiros.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições federais brasileiras de ensino vêm passando por momentos difíceis pelo fato do Brasil enfrentar uma grave crise econômica. A manutenção das atividades pode ser ameaçada pelo congelamento do orçamento público para os próximos 20 anos através da promulgação, em 15/12/2016, da Emenda Constitucional número 95/2016, a qual apenas prevê reajuste do orçamento da educação com base nos índices da inflação. A preocupação é ainda maior no que se refere aos Institutos Federais principalmente pelo fato da rede ainda não estar consolidada, com muitos campi ainda em fase de implantação e com deficiências nas estruturas físicas e quantitativo de servidores prejudicando a oferta de educação de qualidade aos estudantes atendidos por não haver segurança quanto à continuidade dos investimentos nestas instituições.

Com a utilização de ferramentas de gestão sólidas, como o *balanced scorecard*, seria possível mostrar à sociedade a função estratégica das instituições federais de ensino divulgando os resultados obtidos para os objetivos elencados na missão institucional de forma objetiva e clara. Através da transparência sobre a utilização dos recursos públicos e a aplicação do orçamento com eficiência e eficácia procura-se o reconhecimento do esforço das organizações educativas que ofertam educação de qualidade e gratuitamente, assegurando o acesso à educação superior ou profissionalizante aos jovens e adultos para que possam ingressar no mercado de trabalho que carece de profissionais qualificados para os seus quadros.

O uso de medidas de desempenho facilitaria a tomada de decisão pelos gestores na medida em todos os envolvidos teriam uma visão clara dos objetivos institucionais e poderiam direcionar os seus esforços de forma mais estratégica, impulsionando e facilitando o uso eficiente dos recursos disponíveis que toda a sociedade espera das instituições públicas.

Espera-se, com este artigo, sensibilizar e esclarecer aos gestores das instituições federais de ensino sobre a necessidade de qualificar os instrumentos gerenciais e amplificar a transparência e a eficácia nos serviços prestados à população em geral e aos

estudantes em especial, demonstrando que o *balanced scorecard* é adequado e que a sua implantação é viável em qualquer instituição pública ou privada.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Gisella Reis de. Análise do processo de implantação do *Balanced scorecard*: o caso do painel corporativo de uma empresa brasileira do setor público. 2006. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública para obtenção do grau de mestre em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3496>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- ARGÜDEN et al. *Balanced scorecard*. Harvard Business School Press. 34 p. 1996.
- Bardin, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70. 2011.
- BRESSIANI, Fernando, ALT, Paulo Renato C., & MASSOTE, Alexandre A. O uso do *Balanced scorecard* como instrumento de melhoria de desempenho de uma instituição de ensino superior. Artigo publicado em revista da Faculdade de Engenharia Industrial. São Bernardo do Campo – SP, 2001.
- CUSUMANO, Michael A., MARKIDES, Constantinos C. *Pensamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.
- HORVÁTH & PARTNERS Management Consultants. Dominar el Cuadro de Mando Integral - Manual práctico basado en más de 100 experiencias. Barcelona: Editora Gestión 2000, 2003.
- KAPLAN, Robert S. Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit management & leadership*, 2001.
- KAPLAN, Robert S., & NORTON, David. P. The *Balanced scorecard* – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. 1992.
- KAPLAN, Robert S., & NORTON, David P. A estratégia em ação: *Balanced scorecard*- Robert S. Kaplan, David P. Norton. São Paulo: Elsevier Editora. 1997.
- KAPLAN, Robert S., NORTON, David. P., Tradução de SERRA, Afonso C. **Mapas estratégicos : convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.
- KRAEMER, Maria E.P. *Balanced Scorecard* como sistema de gerenciamento estratégico em Instituições de Ensino Superior. Apresentação no IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, de 08 a 10/12/2004. Florianópolis, Brasil, 2004.
- MOTTA, Paulo R. Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente. Rio de Janeiro: Editora Record, 1991.

MÜLLER, João R. Desenvolvimento de modelo de gestão aplicado à Universidade, tendo por base o *Balanced Scorecard*. Dissertação de mestrado apresentado à Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

NIVEN, Paul R. *Balanced scorecard* step-by-step for government and nonprofit agencies. New York: Editora John Wiley, 2003.

PORTER, Michael E. **Capital Disadvantage: America's Failing Capital Investment System**. Harvard Business Review, 1992.

SILVA, Rui Filipe. P. B. O *Balanced scorecard* Aplicado à Administração Pública: um Modelo Aplicável a uma Instituição de Ensino Superior. Dissertação de Mestrado em Contabilidade. Universidade do Porto, Portugal, 2009.

YIN, Robert K. Estudo de Caso - Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

ZACCARELLI, Sérgio B. Estratégia e Sucesso nas Empresas. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

# ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DO PATRIMÔNIO DA PRÓ-REITORIA DE PESQUISA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Josimary Conceição de Sousa<sup>1</sup>

Antônio Artur de Souza<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo apresenta uma análise dos procedimentos de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa (PRPQ) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). No geral, muitas pessoas não têm interesse e nem consciência da importância dos procedimentos patrimoniais. Entretanto, os bens públicos devem ser preservados e controlados, pois são adquiridos com recursos advindos da sociedade e a má gestão patrimonial pode gerar gastos desnecessários. O objetivo deste artigo foi descrever os procedimentos patrimoniais com a finalidade de identificar a percepção dos servidores e as prováveis falhas e dificuldades, propondo melhorias. Trata-se de um estudo de caso qualitativo, descritivo, bibliográfico, de campo e documental que utilizou como instrumento de coleta de dados três entrevistas distintas semi-estruturadas. Os principais resultados deste trabalho foram: a falta de planejamento, de treinamento, de interesse dos servidores em participar das comissões de inventário, de utilização de tecnologias, entre outras. Também foi apresentado um conjunto de propostas para o aprimoramento dos procedimentos de controle que podem auxiliar na realização do inventário anual. Estas sugestões referem-se tanto à implantação do planejamento quanto às melhorias nos procedimentos de controle patrimonial. Entre elas, pode-se destacar a utilização de tecnologias como o leitor de código de barras e o sistema RFID para auxiliar no desenvolvimento dos trabalhos. Estes resultados permitiram concluir que são muitas as limitações da PRPQ no que se refere aos procedimentos patrimoniais. Contudo, a implantação das propostas sugeridas pelos servidores poderá contribuir para o aprimoramento do planejamento e do controle dos bens.

**PALAVRAS-CHAVE:** Patrimônio público. Planejamento patrimonial. Controle patrimonial. Administração pública. Gestão pública.

---

<sup>1</sup> Especialista em Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (UFMG), Graduada em Ciências Contábeis com Ênfase em Controladoria (PUC Minas). Contadora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais. Email: josicsousa@reitoria.ufmg.br

<sup>2</sup> PhD in Management Science pela University of Lancaster, Mestre em engenharia da Produção (UFSC), Bacharel em Ciências Contábeis (UFSC). Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais. Email: artur@face.ufmg.br

# ANALYSIS OF PATRIMONY PROCEDURES OF THE PRO-RECTORY OF RESEARCH DEAN OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF MINAS GERAIS

## ABSTRACT

This article presents an analysis of the patrimonial planning and control procedures of Pro-Rectorry of Research (PRPQ) of the Federal University of Minas Gerais (UFMG). In general, many people have no interest and no awareness of the importance of estate procedures. However, public patrimony must be preserved and controlled, since it is acquired with public resources and its inefficient asset management can generate unnecessary expenses. Thus, the purpose of this article was to describe patrimonial procedures, identify servants' perception and probable failures and difficulties, as well as to propose improvements. It is a qualitative, descriptive, bibliographical, field and documentary case study that used three distinct semi-structured interviews as data collection instruments. The main results of this work indicate the lack of planning and training, as well as the interest of the employees in participating in the inventory commissions and the use of technologies, among others. A set of proposals for the control procedure improvement was also presented to help the inventory annual realization. These suggestions refer to both the implementation of the planning and the improvements in the patrimonial control procedures. Among them, we can highlight the use of technologies, such as the barcode reader and the RFID system to assist the work development. These results have led to the conclusion that there are many limitations of the PRPQ with regard to patrimony procedures. However, the implementation of the proposals suggested by the servants can contribute to the improvement of planning and control of the assets.

KEYWORDS: Public Patrimony. Patrimonial Planning. Patrimonial Control. Public Administration. Public Administration.

## 1 INTRODUÇÃO

A falta de recursos públicos sempre é destaque nos noticiários no Brasil, não se sabe se é por falta de planejamento, de controle ou por excesso de gastos, mas o fato é que o orçamento se encontra cada vez mais escasso, não atendendo devidamente às demandas. Surge a necessidade de se primar pela eficiência na prestação dos serviços públicos para que os recursos sejam mais bem distribuídos. Dentre as diversas aplicabilidades das receitas governamentais estão os bens permanentes ou móveis que são utilizados para dar suporte às atividades operacionais dos servidores. Esses bens são geridos pelo setor de patrimônio que realiza procedimentos para sua aquisição e manutenção.

Depois de adquirido, o bem deve ser controlado para garantir sua manutenção e conservação. O planejamento e o controle do patrimônio são uma necessidade das instituições, principalmente das públicas já que suas receitas são advindas de impostos, taxas e contribuições. Através do planejamento as organizações podem se programar para uma correta utilização dos recursos públicos que atenda às necessidades dos usuários e dos prestadores de serviços. Viecelli e Markoski (2013) destacam a importância da realização eficaz e eficiente do controle patrimonial, não somente para atender a legislação, mas pelo comprometimento com a população que é a geradora dos recursos utilizados para a aquisição desses materiais.

Segundo o artigo 37 da Constituição Federal, os atos da Administração Pública precisam observar o princípio da legalidade, o qual determina que só pode-se fazer o que a lei permitir. Logo, é responsabilidade dos servidores públicos conservar e proteger o patrimônio. Além de primar pela preservação dos bens, os procedimentos patrimoniais também precisam estar respaldados na legislação vigente.

Desta forma, este artigo se insere na temática Gestão Pública nas Universidades Públicas e Institutos Federais. O objetivo geral foi analisar o sistema de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – (UFMG). Os objetivos específicos foram: descrever os procedimentos de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa (PRPO), identificar a percepção dos servidores quanto aos procedimentos de planejamento e controle, identificar possíveis falhas e dificuldades relacionadas com a execução das atividades de planejamento e controle e apresentar propostas de melhorias para essas atividades.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A gestão patrimonial está sendo cada vez mais exigida no serviço público, tendo em vista a necessidade da Contabilidade Pública se adequar aos padrões internacionais. De acordo com Oliveira, Santos e Simões, 2016 algumas mudanças já estão acontecendo e uma delas é a apuração de informações físicas do patrimônio e suas mutações a fim de auxiliar os gestores na tomada de decisão. Por isto, “os sistemas patrimoniais consistem em importantes ferramentas de gestão e controle das entidades públicas” (VIECELLI; MARKOSKI, 2013, p. 10).

A gestão do patrimônio público é responsabilidade de diversos agentes públicos e não somente da pessoa que se utiliza dele. Os responsáveis são as unidades de controle patrimonial, o setor de patrimônio, o detentor da carga patrimonial e os usuários. (AZEVEDO; ALTAF; TROCCOLI, 2017). Para que as informações patrimoniais sejam confiáveis é importante a realização do planejamento e do controle patrimonial.

A administração pública tem diversas funções administrativas que segundo Chiavenato (1999) compreendem: planejamento, organização, direção e controle. Dentre essas funções, o planejamento e o controle são respectivamente o início e o fim de um processo de atividades. O processo patrimonial refere-se aos bens públicos que são adquiridos com vistas a auxiliar no desempenho das atividades das organizações. Este bens tornam-se pertencentes à instituição e que são chamados de patrimônio público.

O patrimônio público é composto pelos bens, direitos e obrigações das entidades que compõem a Administração Pública conforme conceituado por Silva (2004). Este artigo tem como foco os bens móveis, mais especificamente os permanentes que são controlados pelo setor de Patrimônio das entidades públicas. De acordo com Piscitelli et al (2009), o bem permanente é o que em uso não perde sua identidade física e dura mais de dois anos. Não é somente o tempo de duração que determina se um material é permanente ou não, quando estiver em uso este tipo de bem não perde, não acaba e não se incorpora a outro bem. O que o difere dos materiais de consumo que são gastos rapidamente ou são utilizados para a produção de algum bem. (JUNIOR; SILVA, 2003).

Esses bens são comprados com recursos públicos que se encontram cada vez mais escassos, visto que em reportagens e noticiários é constante o assunto da falta de condições para atender às demandas dos órgãos públicos. Em 2014 e 2015 a UFMG foi

destaque por diversas vezes pelo agravamento de sua situação financeira. A título de exemplo, em reportagem realizada em 5 de março de 2015 pela rede Globo, foi registrada a suspensão de pagamento das contas de água e luz e o corte de verbas em virtude da redução em 33% no repasse do orçamento previsto para o ano.

Para evitar a falta de recursos públicos é necessária sua correta utilização. Por isso, a realização tanto do planejamento como do controle patrimonial com eficácia e eficiência auxiliam para que os gastos com os bens móveis sejam empregados de forma adequada e de acordo com a legislação vigente.

## 2.1 EMBASAMENTO LEGAL DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

De acordo com o Decreto lei 200 de 1976 art. 87, “os bens móveis, materiais e equipamentos em uso ficam sob a responsabilidade dos chefes de serviço, procedendo-se periodicamente as verificações pelos competentes órgãos de controle”. Estes chefes de serviços ao serem detentores da guarda dos bens passam a ser denominados de responsáveis pela guarda.

Apesar de existir um responsável pela guarda dos bens qualquer servidor público pode ser responsabilizado por bens desaparecidos ou danificados que estejam sob sua guarda ou uso. (IN 205/1988). Ainda de acordo com esta Instrução normativa, as pessoas que utilizam de bens públicos devem zelar por sua conservação e buscar manutenção aos com defeito, levando em consideração que se o custo de sua recuperação for superior a 50% do valor de mercado do bem, não é viável o gasto com o reparo.

Os bens permanentes são utilizados pelos servidores que não têm posse dos mesmos, mas tornam-se responsáveis por sua conservação e os servidores podem ser penalizados por danos ao patrimônio público. Os bens também são passíveis de destruição causal, perda ou furto, caso isto ocorra, a Instrução Normativa 205/88 determina que o responsável por sua guarda deve ser comunicado por escrito. Logo após o dirigente do Departamento de Administração da unidade realizará avaliação da ocorrência averiguando se a perda se deu por uso normal do bem ou outros fatores, identificando o responsável pelo dano causado e designando comissão especial para apuração da irregularidade. Caso seja caracterizada a culpa pelo estrago ou pelo desaparecimento do bem, o responsável deverá pagar as despesas para recuperação do

mesmo ou substituir por outro com características iguais ou até mesmo indenizar o valor do material a preço de mercado. Este valor será apurado pela comissão designada.

## 2.2 PLANEJAMENTO PATRIMONIAL

Os usuários dos bens públicos devem ser conscientizados quanto a sua importância já que são adquiridos com recursos de toda a sociedade e quando não são utilizados de forma correta mais dinheiro será gasto para sua reposição. O excesso de gastos também pode ser evitado a partir de um planejamento que evite as compras desnecessárias. Matias-Pereira (2010) destaca que o planejamento é essencial na administração pública já que busca otimizar os recursos disponíveis e escassos.

O planejamento patrimonial nas entidades públicas é realizado pelo Departamento de Administração e o objetivo deste setor é minimizar os custos de reposição dos materiais permanentes além de primar pela conservação e desempenho dos mesmos, de acordo com a Instrução Normativa nº 205/1988. Planejar trás benefícios para as instituições e facilita a realização do controle. Chiavenato (1999) demonstra que planejar permite aumentar o foco e a flexibilidade, sendo esse último a capacidade de se adaptar o planejamento às mudanças mais facilmente. Também melhora a coordenação, o controle administrativo e a administração do tempo.

O planejamento não é somente uma ação, mas, de acordo com Matias-Pereira (2010), refere-se a várias atividades interligadas em busca de um determinado objetivo por meio de estudos, decisões, planos, programas, acompanhamento e controle. Aplicando este conceito ao patrimônio, observa-se que planejar não é definir o que comprar, mas realizar um plano de todas as ações que devem ser tomadas antes, durante e após a aquisição do bem. É importante planejar antes, durante e após as compras de novos itens do patrimônio.

## 2.3 O PROCESSO DE COMPRAS

Para oferecer serviços públicos, a administração pública necessita adquirir bens e serviços. Nas Instituições públicas é a Lei nº 8.666/1993 que estabelece regras para as compras governamentais. Esta lei determina que para adquirir produtos ou serviços o

administrador público deve realizar uma licitação. Conforme Piscitelli et al (2009, p.214), “licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, por meio do qual a administração pública cria meios de verificar entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições”. De acordo com o artigo 27 da lei 8666/93, para serem habilitados, os interessados em vender para os órgãos públicos precisam apresentar documentos que comprovem sua habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista.

Conforme Fernandes (2008), o processo licitatório é precedido de uma solicitação feita por requisição juntamente com uma justificativa para a compra do bem ou realização do serviço. O solicitante deve observar a real necessidade do serviço ou produto e conferir se foi realizado ou entregue respectivamente. Caso a compra cause dano ao erário, a responsabilidade é do requisitante e do ordenador de despesas que o aprovou. Após os bens serem comprados eles são utilizados e para preservar seu estado de conservação e evitar que eles sejam furtados ou danificados é realizado o controle patrimonial.

Conforme Meza e Fijor (2013), o administrador público deve prestar contas anualmente dos bens a ele confiados, para tanto é necessário que se realize uma adequada gestão do patrimônio a fim de garantir a integridade das informações e a utilização consciente dos bens públicos. A realização adequada dos procedimentos de planejamento e controle do patrimônio é importante porque pode evitar falhas na gestão que podem gerar gastos excessivos para a administração pública. Porém, poucas pessoas têm consciência da importância dos procedimentos de patrimônio e isso acarreta em um descaso com os bens públicos tanto na utilização quanto no controle dos mesmos.

## 2.4 CONTROLE PATRIMONIAL

O controle, de acordo com Figueiredo e Caggianno (1997), permite uma comparação entre o que foi planejado e o que está acontecendo. Conforme Silva (2004), é de responsabilidade das Unidades Administrativas o controle dos bens patrimoniais que tenham adquirido ou que estejam em sua posse. Para se realizar esse controle é necessário o levantamento geral do patrimônio do Estado através do inventário analítico juntamente com a escrituração contábil. A função de controlar os registros patrimoniais é do setor de patrimônio que realiza os lançamentos de entradas, movimentações – como transferências

internas ou externas – e a saída dele do sistema, ou seja todo o histórico dos materiais permanentes é lançado e conferido constantemente. (JUNIOR; SILVA, 2003).

“Para controle e preservação do patrimônio de órgãos e entidades públicas, bem como para comprovar o saldo constante do balanço geral do exercício, faz-se necessário elaborar o inventário físico [...] dos bens móveis e imóveis e dos saldos de estoques nos almoxarifados” (PISCITELLI et al., 2009, p. 383).

Silva (2004) ressalta que os bens relacionados no inventário da administração pública não pertencem a uma pessoa física e por isso devem ser resguardados de quaisquer danos. Desta forma, realizar inventário no setor público é uma medida de controle e não apenas uma questão de rotina.

Ainda segundo o autor, o inventário na administração pública é obrigatório, “pois a legislação estabelece que o levantamento geral de bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética da contabilidade”. (SILVA, 2004, P. 202)

De acordo com a Instrução Normativa nº 205/1988, o inventário analítico deve conter: a descrição padronizada do bem; o número patrimonial; o valor pelo preço de aquisição, custo de produção, valor arbitrado ou preço de avaliação; o estado de conservação do bem e outros elementos que se julgarem necessários. Segundo o Manual de Patrimônio da Divisão de Serviços Gerais da UFMG (Manual DSG), o estado de conservação do bem pode ser registrado como bom ou inservível (que pode ser ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável).

A Instrução Normativa nº 205/1988 estabelece que “os inventários físicos de cunho gerencial [...] devem ser efetuados por Comissão designada pelo Diretor do Departamento de Administração ou unidade equivalente”. Esta comissão deve ser composta por no mínimo três servidores do quadro permanente da instituição que não sejam do setor de patrimônio, segundo o Manual DSG. Conforme orientações encaminhadas para as unidades, durante o inventário anual, a comissão deve receber a Relação de Bens, distribuir memorandos com as relações aos responsáveis pela guarda (os quais conferem a localização e o estado de conservação dos bens), conferir todas as folhas, entregar a relação ao patrimônio e receber os relatórios gerados, elaborar o Relatório Final de Inventário e entregá-lo ao Gestor da Unidade para providências.

Segundo orientações do Manual DSG, os bens não localizados durante a realização do inventário são lançados como bens não inventariados. Quando existirem estes bens, o

dirigente da unidade deve: designar Comissão de sindicância para: verificar se os bens estão realmente desaparecidos, recomendando a baixa dos mesmos; apurar as responsabilidades pela irregularidade; e elaborar relatório com as conclusões e recomendações. Todos os registros do inventário anual são lançados no Sistema de Controle Patrimonial – Sicpat da unidade que emite relatórios para auxiliarem nas conferências. Este sistema é uma das tecnologias utilizadas para o controle patrimonial.

## 2.5 TECNOLOGIAS EMPREGADAS PELO SETOR DE PATRIMÔNIO

O controle Patrimonial é realizado pela UFMG através do SICPAT (Sistema de Controle Patrimonial) que, conforme o Manual DSG foi desenvolvido pelos departamentos de computação e de serviços gerais e é um sistema que realiza o controle de todas as atividades patrimoniais da Universidade. Ainda de acordo com o Manual DSG o SICPAT facilita a execução das rotinas através da comunicação entre setores de patrimônio da Universidade, permitindo o controle e o acompanhamento das atividades de tombamento, movimentação, transferência e baixa de materiais para as diversas unidades da UFMG. Os setores de patrimônio têm acesso a este Sistema que permite os lançamentos entre as diferentes unidades.

Este artigo tem como referência duas tecnologias que podem ser utilizadas para realização de controle de bens móveis: leitor de código de barras e o Sistema de identificação por radiofrequência - RFID.

“O código de barras é uma representação gráfica que, em sua forma mais comum, usa barras claras e escuras, para representar dígitos” (GONSALVES; ARTERO, 2010, p. 23). Segundo Mota (2010), o sistema de códigos de barras coleta os dados no momento em que é utilizado, permitindo uma coleta mais breve e confiável que em um sistema manual. “Além da grande agilidade no registro das informações, também são eliminados diversos erros de digitação” (PEREIRA, 2003 apud GONSALVES; ARTERO, 2010, p. 21). Desta forma ele pode ser utilizado para conferência de bens de forma mais rápida que a manual, já que nesta última são necessárias anotações e transferência das informações para um computador, o que gasta tempo e é passível de erros.

Para a identificação e conferência dos códigos de barras é utilizado um leitor que, de acordo com Mota (2010), realiza a leitura da imagem medindo a ausência e a presença da luz através das barras pretas e brancas e transforma os dados em sinais elétricos enviados

para computadores. Gonsalves e Artero (2010) acrescentam que as informações são coletadas pelo leitor e enviadas para computadores de mesa ou não, sendo chamados de sistema fixo ou portátil respectivamente. Para definir qual tipo de leitor deve ser utilizado, é preciso realizar uma análise da necessidade da entidade, descobrindo com qual fim ele deve ser empregado. Além do mais, deve-se atentar para o custo-benefício de se investir em um material que possivelmente seria mais caro do que a real necessidade dos resultados.

Outra tecnologia que pode ser utilizada tanto para a conferência de bens quanto para o controle de saída dos mesmos é a identificação por rádio frequência – RFID. Segundo Viera e outros (2007), RFID são tecnologias de identificação através de microchips e é considerada uma substituição para o código de barras. “A tecnologia RFID é baseada na utilização de ondas eletromagnéticas (de rádio frequência) como meio para comunicar os dados de identificação de algum elemento” (PEDROSO; ZWICKER; SOUZA, 2009, p. 15). São afixados microchips em determinado objeto e transmitidas informações para um aparelho que as armazena. Viera et al (2007) ressalta que os dados são enviados para um leitor RFID por meio de uma antena nas etiquetas que são colocadas nos aparelhos. Este sistema permite realizar conferências mais rápidas dos móveis. A figura 1 demonstra o funcionamento do sistema.

Figura 1 - Funcionamento de sistemas RFID



Fonte: Pedroso; Zwicker; Souza, 2009, p. 16.

Segundo Pedroso, Zwicker e Souza (2009), os dados são gravados em etiquetas (1), essas são afixadas nos bens móveis e as informações são lidas por sensores, antenas (2) e

leitores (3) por rádio frequência. Estes sensores são espalhados pelos setores que contém móveis com os chips instalados. O RFID é o conjunto de sistemas que gerencia as informações coletadas e as transmite para os sistemas gerenciais. Conforme observado na figura 1, a integração entre as informações eletrônicas e o sistema é de leitura e o desses para as etiquetas é de gravação. Ou seja, as etiquetas transmitem os dados o sistema lê e os grava.

A tecnologia RFID ajuda no controle patrimonial e evita compras desnecessárias de equipamentos novos. “Com a análise da movimentação dos bens pode ser verificado quais se encontram em desuso e remanejá-los para setores que necessitam dos mesmos gerando economia” (MEZA; FIJOR, 2013, p. 12). Entretanto, apesar dos vários benefícios observados com a implantação do RFID existem pontos negativos deste sistema.

De acordo com Pedroso, Zwicker e Souza (2009) a empresa precisa verificar os motivos que para a adoção desta tecnologia, avaliando o custo-benefício e os recursos operacionais disponíveis para a implantação da mesma. Além do alto custo, outro problema identificado é a “falta de padrões de ampla aceitação para a tecnologia” (VIERA ET AL., 2007, p. 191). Neste caso, as empresas produzem etiquetas diferentes para clientes diversos.

A UFMG como uma instituição pública precisa preservar e controlar seu patrimônio por meio de ações que evitem estragos, perdas, extravios ou roubos dos bens móveis que são colocados a disposição de cada Unidade. A utilização de tecnologias que facilitem esse trabalho seria de suma importância para o desenvolvimento dos trabalhos de controle patrimonial. Porém, o custo benefício da implantação destes aparelhos deve ser muito bem avaliado para evitar gastos desnecessários.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi realizado na PRPQ, que é uma Unidade da UFMG e tem como principal função assessorar a Administração da Universidade nos assuntos relativos à pesquisa Científica e Tecnológica, estimular e fomentar a atividade de pesquisa na universidade, tendo como referência a qualidade e a relevância, para bem cumprir o papel de geradora de conhecimentos e de formação de recursos humanos.

A PRPQ localiza-se no prédio da Reitoria, mas existem cinco setores estão vinculados e são controlados pelo ao setor de patrimônio, porém não estão no mesmo prédio. Estes setores são a Incubadora de empresas (Inova, a Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica (CTIT), o Comitê de Ética em Experimentação Animal (Ceua), o Comitê de Ética e Pesquisa (Coep) e o Biotério Central.

Este artigo descreve os resultados de um estudo de caso qualitativo, descritivo, bibliográfico, de campo e documental, que utilizou como instrumento de coleta de dados entrevistas realizadas em 2015, com três roteiros distintos e semi-estruturados: o primeiro realizado com os funcionários do setor de patrimônio; o segundo com os servidores responsáveis pela guarda dos bens permanentes e o terceiro com participantes da comissão de inventário de 2014. O roteiro de todas as entrevistas teve a finalidade de descrever os procedimentos de planejamento e controle patrimonial, identificar a visão dos funcionários e possíveis falhas e dificuldades na execução de suas atividades, além de propor melhorias. Estes roteiros foram alterados no decorrer da realização das entrevistas para facilitar a compreensão das respostas dos entrevistados.

O montante de pessoas envolvidas com o Patrimônio da PRPQ é 24 (vinte e quatro), porém esta pesquisa teve alguns dificultadores como servidores que não quiseram ou que não puderam ser entrevistados. Logo, foram realizadas entrevistas com 17 (dezesete) servidores, sendo 12 (doze) deles responsáveis pela guarda dos bens, dois funcionários do setor de patrimônio e quatro participantes da Comissão de Inventário de 2014.

#### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os entrevistados, observou-se que na UFMG os procedimentos patrimoniais são orientados pelo DSG que criou juntamente com o Centro de Computação – Cecom um manual que orienta os procedimentos a serem realizados para o controle patrimonial. Percebeu-se que os únicos procedimentos de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa são: a realização de uma planilha de programação para definir as compras anuais e o inventário anual, respectivamente. Não existe um planejamento formal para definir a real necessidade das compras ou para verificar se existem bens ociosos em outros setores ou unidades que possam ser

transferidos. O controle ocorre apenas no final do ano durante o inventário orientado pela Divisão de Materiais da UFMG – Dimat.

No que se refere à percepção dos servidores quanto aos procedimentos de planejamento e controle, foi relatado que: é importante a realização do planejamento patrimonial e do inventário anual; apenas dois entrevistados têm conhecimento do Sistema de Controle Patrimonial – Sicpat os responsáveis pela guarda e os usuários dos bens têm compromisso com os bens sob sua responsabilidade; existem muitos espaços físicos lotados de materiais inservíveis que poderiam ser melhor utilizados; algumas vezes as restrições orçamentárias impossibilitam a compra de bens necessários; a maioria dos entrevistados desconhece a normalização referente ao assunto; e a única tecnologia utilizada é o computador através dos registros de entradas, saídas e movimentações realizados no Sicpat.

As falhas e dificuldades relacionadas com a execução das atividades de planejamento e controle mais citadas; a quantidade de vezes que elas foram citadas pelos entrevistados; e as respectivas sugestões de melhorias ligadas a elas estão descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparativo das falhas e dificuldades e quantidades com as sugestões de melhoria

Falhas e dificuldades	Qt.	Não S.A.	Sugestões de melhorias
Falta de interesse em participar da comissão de inventário.	15	2	Incentivo financeiro ou treinamento.
O serviço do inventário é manual.	15	2	Colocar leitores de código de barras.
Falta de planejamento.	14	0	Realizar planejamento.
Controle realizado somente durante o inventário.	14		Realizar controles constantes.
Bens inservíveis que ocupam espaços necessários.	13	0	Instituir comissão de desfazimento dos bens inservíveis.
<b>Legenda: “Qt” = Quantidade e “Não S.A.” = Não souberam avaliar.</b>			

Fonte: Elaborado pelos autores

Duas pessoas não souberam avaliar os itens 1 e 2 do Quadro 1 e a última falha descrita se refere a bens inservíveis que ocupam espaços que poderiam ser melhor utilizados. As propostas citadas sugerem que seja realizado um planejamento formal desde a decisão de comprar até o momento da realização do controle dos bens e que

estes sejam realizados em outros períodos durante o ano além do inventário no final do ano. Para a realização do inventário, alguns entrevistados sugeriam a utilização do leitor de código de barras ou até mesmo o Sistema RFID, caso tenha um bom custo benefício. Também foram sugeridos incentivos para aumentar o interesse dos servidores em participar das comissões, sejam eles financeiros ou até mesmo o treinamento para facilitar as atividades.

Outras falhas e dificuldades foram citadas, além das que constam no Quadro 1, apesar de terem sido em menor quantidade devem ser levadas em consideração:

- falta de treinamento aos servidores que são nomeados para realizar o inventário;
- há muitos bens sem plaquetas;
- há setores desvinculados fisicamente da PRPQ que dificultam o controle patrimonial que é realizado em um único setor;
- falta de retorno e de finalização dos trabalhos do inventário como desfazimentos de bens e aplicação de penalidade por bens classificados como não inventariados;
- prazos curtos para a realização do inventário;
- burocracia que dificulta o processo de compra e baixa qualidade dos bens;
- o SICPAT é confuso;
- Com base nas falhas citadas foram propostas outras melhorias:
- realizar capacitação dos servidores e divulgação dos serviços de patrimônio;
- disponibilizar plaquetas novas para repor as que se descolaram;
- ter um responsável pelo patrimônio em cada setor desvinculado fisicamente da PRPQ;
- dar retorno aos participantes da comissão de inventário e penalizar os responsáveis pelo desaparecimento de bens;
- aumentar os prazos para a realização do inventário anual;
- alterar a Lei nº 8.666/2019 que estabelece normas para as compras públicas afim de diminuir a burocracia dos procesos;

- aprimorar o SICPAT, dar treinamento e disponibilizar para consulta dos responsáveis pela guarda;

Apesar de ser algo muito além do trabalho em questão, a melhoria citada por um dos entrevistados de alteração da Lei nº 8.666/1993 pode ser considerada como uma sugestão de estudo futuro para buscar aperfeiçoar os procedimentos de compras nas entidades públicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou descrever os procedimentos de planejamento e controle patrimonial da Pró-Reitoria de Pesquisa (PRPO), porém concluiu-se que não existe um planejamento formal na unidade e que o controle apresenta vários problemas. Através da percepção dos servidores quanto aos procedimentos de planejamento e controle puderam-se identificar diversas falhas e dificuldades relacionadas com a execução das atividades de planejamento e controle que podem ser minimizadas e até mesmo eliminadas com a implantação das propostas que foram sugeridas pelos entrevistados.

Desta forma, as sugestões apontadas neste trabalho podem auxiliar para que o serviço de patrimônio seja modificado a fim de trazer maior veracidade às informações registradas no sistema e aumentar a credibilidade do setor que é de grande importância para qualquer órgão público ou privado. Através da identificação da percepção dos servidores com relação aos procedimentos, este trabalho proporcionou aos gestores o conhecimento sobre os pontos positivos e os negativos no desempenho das atividades patrimoniais.

Concluiu-se também que alterações nos procedimentos são necessárias e que os servidores precisam de treinamento para desenvolver suas funções, pois muitas vezes a desmotivação dos mesmos se dá por não terem conhecimento do serviço que estão prestando. Uma alteração sugerida que pode ser destacada é a implantação de tecnologias como: o leitor de código de barras e o sistema RFID para a realização do controle dos bens; mas para isto, plaquetas novas devem ser disponibilizadas pelo setor responsável e deve-se analisar se o custo do controle é compensado pelos benefícios adquiridos na gestão.

Este trabalho também apresenta um conjunto de propostas para o aprimoramento dos procedimentos de controle que podem auxiliar na realização das tarefas durante o inventário anual. Estas sugestões podem ser implantadas não somente na unidade estudada, mas em qualquer órgão que pretenda melhorar o controle de seus bens. Através delas, esta pesquisa oferece subsídios para órgãos da Administração Pública interessados em aperfeiçoar seus processos. Já que essas propostas foram elaboradas a partir das entrevistas realizadas com profissionais que trabalham diretamente com o patrimônio e que descobriram com a prática maneiras de melhorar o seu serviço.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Thais Coelho Bastos; ALTAF, Joyce Gonçalves; TROCCOLI, Irene Raguenet. O controle patrimonial na administração pública. Revista Eletrônica Machado Sobrinho, Juiz de Fora, v.12, n.1, p.1-9, 2017.

BRASIL. Decreto lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1976: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm). Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Instrução Normativa n. 205 de 8 de abril de 1988. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in205\\_88.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in205_88.htm). Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 22 jun. 1993. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 nov. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 710p.

DSG, Manual de patrimônio da DSG/UFMG. Disponível em: <https://www.ufmg.br/dlo/arquivo/Dimat/Manual%20de%20patrimonio.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2008.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANNO, Paulo César. Controladoria. São Paulo: Atlas, 1997.

GONSALVES, Alexandre S.; ARTERO, Almir O. Transmissão de código de barras por radio frequência usando microcontroladores. *Colloquium Exactarum*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2010, p. 20 –31. Disponível em: <http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ce/article/view/477/900>. Acesso em: 13 jan. 2016.

JUNIOR, Fabiano Torres; SILVA, Lino Martins da. A importância do controle contábil e extracontábil dos bens permanentes adquiridos pela administração federal. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v.8, n.2, 2003. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/view/687/683>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010. 286p.

MEZA, Maria Lucia F.G. de; FIJOR, Thiago F.A. Análise comparativa das tecnologias empregadas no controle patrimonial na administração pública. XV Congresso Latino-Iberoamericana de Gestão de Tecnologia. out.2013. Disponível em: [http://www.altec2013.org/programme\\_pdf/1089.pdf](http://www.altec2013.org/programme_pdf/1089.pdf). Acesso em: 14 jul. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 839 p.

MOTA, Nuno Miguel Silva. *Integração de sistemas de identificação automáticos*. 2010. Universidade do Porto. Disponível em: [http://paginas.fe.up.pt/~ee04148/tese/dissertacao\\_2010\\_v3.1.pdf](http://paginas.fe.up.pt/~ee04148/tese/dissertacao_2010_v3.1.pdf). Acesso em: 13 jan. 2016.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Passos de; SANTOS, Elisângela Fernandes dos; SIMOES, Esaú Fagundes. Contabilidade aplicada ao setor público: a adoção de um novo modelo no Brasil. *Revista de Administração e Contabilidade, Faculdade Anísio Teixeira, Santana: Bahia*, v. 8, n. 1, p. 57-68, jan.-abr., 2016.

PEDROSO, Marcelo Caldeira; ZWICKER, Ronaldo; SOUZA, Cesar Alexandre de. Adoção de RFID no Brasil: um estudo exploratório. *Rev. Adm. Mackenzie Online*, São Paulo, v. 10 n. 1, jan./fev. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712009000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712009000100002). Acesso em: 13 jan. 2016.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

UFMG suspende pagamento de água e luz por causa de corte de verbas: Decreto presidencial reduz em 33% o repasse previsto para 2015. Segundo MEC, determinação vale até a votação da Lei Orçamentária. Globo Minas, Minas Gerais, 5 mar. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/03/ufmg-suspende-pagamento-de-agua-e-luz-por-causa-de-corte-de-verbas.html>. Acesso em: 6 ago. 2015

VIECELLI, Mateus Eduardo; MARKOSKI, Adelar. A importância do controle patrimonial para as entidades públicas: um estudo de caso no Centro de Educação Superior do Norte do Rio Grande do Sul (CESNORS). Revista de Administração, v. 11, dez. 2013. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/viewFile/954/1709>. Acesso em: 24 ago. 2015.

VIERA, Angel Freddy Godoy ET AL. Tecnologia de identificação por radiofrequência: fundamentos e aplicações em automação de bibliotecas. Enc. Bibli. R. E letr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, n. 24, p. 182-202, 2º sem.2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2007v12n24p182/416>. Acesso em: 13 jan. 2016.

# O MAPEAMENTO DE PROCESSOS COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA NA GESTÃO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

Cristiano Bonifacio Ferreira<sup>1</sup>

## RESUMO

Uma ferramenta que pode servir de aliada num processo de análise, documentação e padronização das rotinas administrativas em prol do aumento da eficiência e da eficácia do processo de compras de uma instituição privada ou pública é o mapeamento de processos. Este artigo foi elaborado a partir de trechos extraídos de uma dissertação<sup>2</sup> de mestrado. O objetivo deste trabalho foi analisar o processo de compras de uma universidade federal utilizando o método qualitativo de estudo de caso. Os instrumentos utilizados para coletar dados, nesta pesquisa, foram a pesquisa documental e o mapeamento de processos. Nesta universidade, os pedidos de compra são lançados em um sistema informatizado e encaminhados a um órgão responsável pelas licitações. Porém, pedidos com algum tipo de falha, muitas vezes, não são percebidos por este órgão, resultando na não efetivação da compra ou na compra de itens de qualidade inferior com preços elevados, trazendo impacto nas atividades da instituição. Diante do estudo, concluiu-se que a ausência de padronização nas rotinas foi identificada como uma possível causa para falhas existentes no processo de compras. Frente a isso, pode-se adotar procedimentos padronizados para o processo de compras da instituição, ficando evidente que o mapeamento de processos pode ser um aliado na melhoria das atividades desempenhadas pelo setor público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mapeamento de processos. Gestão de compras públicas. Gestão universitária.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública (UFJF), Especialista em Gestão da Produção (UFV). Graduação em História (UFV). Assistente em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, Minas Gerais. E-mail: cristiano.ferreira@ufv.br

<sup>2</sup> Artigo elaborado a partir da extração de trechos da dissertação de mestrado defendida pelo autor (Gestão de Compras Públicas: Desafios, Dilemas e Perspectivas na Universidade Federal de Viçosa, 2015, Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF).

# MAPPING PROCESS AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVEMENT IN PURCHASING MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

## ABSTRACT

Mapping process is a tool that can serve as an ally in the process of analysis, documentation and standardization of administrative routines to increase the efficiency and effectiveness of the purchasing process of private or public institution. This article was elaborated from excerpts extracted from a Master's thesis. The objective of this study was to analyze the purchasing process of a federal university using the qualitative method of case study. The instruments used to collect data were documental research and mapping process. In this university, the purchase orders are sent in a computerized system and sent to a group responsible for the biddings. However, requests with some kind of failure are often not perceived by this group, resulting in the failure to purchase or purchase substandard items at high prices, impacting on the institution's activities. Taking into account the results of this study, it was concluded that the absence of standard routines was identified as a possible cause for the existing flaws in the purchasing process. Therefore, it is possible to adopt standardized procedures for the institution's procurement process, making it clear that mapping process can be an ally in improving the activities performed by the public sector.

KEYWORDS: Process Mapping. Public Purchases Management. University Management.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão das compras na administração pública brasileira é um tema que assume um papel de destaque na vida dos gestores públicos por estar ligada a questões como eficiência e eficácia administrativa.

As instituições federais de ensino superior passaram, nos últimos anos, por um processo de expansão tanto ao acesso de estudantes como em área física em função da criação de novos cursos. Dentre as inúmeras atividades desenvolvidas nas universidades públicas brasileiras, a realização de compras de materiais permanentes e de consumo, regidas pela Lei nº 8.666/1993, são importantes para a realização e manutenção de suas atividades.

Tal situação ocorre na Universidade Federal de Viçosa (UFV), sendo que a realização de compras bem-sucedidas ganha destaque uma vez que, em determinados cursos de graduação, a demanda por aulas práticas é elevada e, geralmente, os materiais utilizados para as atividades em laboratórios são dos mais variados tipos, assim como os equipamentos para a montagem desses espaços são de custo elevado.

A não concretização de uma compra, seja de um equipamento ou de um insumo para aulas práticas, pode acarretar em prejuízos para o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes de cursos de graduação que demandam elevada carga horária prática em laboratórios, aliando os conteúdos teóricos e práticos para formar profissionais de maneira satisfatória.

A melhoria do processo de compras de uma instituição de ensino superior pode contribuir para que a estrutura dos laboratórios forneça as condições materiais para o bom andamento das aulas práticas e, conseqüentemente, agregando valor para a formação do estudante de graduação.

Sua importância é percebida por possibilitar evidenciar atividades que possam contribuir ou estar prejudicando os resultados esperados nas atividades realizadas em uma organização.

A adoção de novos procedimentos que contribuam para a melhoria dos processos de compras na Administração Pública mostra-se necessária e precisa também passar por uma fase de tomada de consciência por parte dos servidores públicos que são

fundamentais no auxílio às atividades dos gestores espalhados no Brasil afora (VILHENA; HIRLE, 2013).

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, em quatro de seus departamentos, utilizando o método qualitativo de estudo de caso. O instrumento utilizado para coletar dados, nesta pesquisa, foi o mapeamento de processos, buscando-se investigar como são feitas as compras nos setores pesquisados.

O mapeamento de processos permitirá a análise dos processos internos de compras da instituição e a confecção de fluxogramas, a fim de verificar os pontos comuns e os pontos divergentes que possam impactar na eficiência no processo.

Buscou-se, nesta pesquisa, obter informações sob a perspectiva dos servidores que lidam corriqueiramente com pedidos de compras da instituição, assim como verificar os motivos que possam ser geradores de problemas no processo de compras da instituição, sendo o mapeamento de processo uma ferramenta fundamental.

## 2 METODOLOGIA

Nesta seção apresenta-se a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa. Para se chegar aos resultados almejados foram utilizados a análise bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo foi feita utilizando o método qualitativo estudo de caso, através do instrumento mapeamento de processos.

### 2.1 O INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS “MAPEAMENTO DE PROCESSOS”

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2005, estimula ações que visem desenvolver a Gestão por Processo nos órgãos do Governo Federal. Essa normatização entende que os processos são um instrumento que permite a aproximação do serviço prestado pelas instituições públicas com os objetivos estratégicos (BRASIL, 2011).

Através da Modelagem de Processos é possível encontrar elementos que permitam uma análise comparativa de cada etapa existente, aflorando os pontos fortes e as deficiências de um determinado processo dentro da organização.

O Manual de Gestão por Processos do Ministério Público Federal ao tratar da eficiência, que é um dos princípios da administração pública, define que ela é “a capacidade de obter uma maior quantidade de saídas/produtos (output), utilizando a menor quantidade de recursos/entradas (input)” (BRASIL, 2013, p. 10).

Na esfera pública, uma das formas de melhoria de qualidade na prestação de serviços, seria “encontrar o caminho para se alcançar o resultado desejado, ou seja, o método adequado de gerir processos” (BRASIL, 2013, p. 73).

A gestão por processos surge como uma metodologia consolidada tanto na iniciativa privada como nas organizações públicas, que visa alcançar melhores resultados através do aperfeiçoamento dos processos de trabalho. Desempenhado por todos os servidores e de forma contínua, envolve conhecer, analisar, mudar e monitorar as rotinas de trabalho. Por isso, é necessária a conscientização e a mobilização de todos os servidores (BRASIL, 2013, p. 10).

As organizações desenvolvem diversas atividades que produzem algum resultado. A junção destas atividades pode ser chamada de processos e buscam atingir, de forma integrada, os objetivos institucionais relacionados à missão institucional (BRASIL, 2013).

A Gestão por Processos ou Business Process Management (BPM) é uma abordagem de gestão que considera os processos como ativos que podem elevar o desempenho organizacional, dando agilidade às atividades.

Ao permitir a análise, a definição, a execução, o monitoramento e a administração, a meta da Gestão por Processos é padronizar os processos, aumentando a produtividade e a eficiências das organizações (BRASIL, 2013).

O Mapeamento de Processos “consiste em identificar como os processos da organização são realizados e desenhar um fluxograma, representando o tempo e as responsabilidades na execução” (BRASIL, 2013).

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) entendem que o que chamamos de “Mapeamento de Processos” estará ligado ao escopo das atividades e suas decorrências, ou seja, os fluxos primários que serão desenhados como resultados das entrevistas realizadas em uma organização consistirão dos encadeamentos lógicos das atividades dos

entrevistados e a simbologia utilizada ficarão restritas e serão adaptadas às necessidades específicas.

A qualidade de um Sistema de Gestão bem estruturado começa pelo Mapeamento de Processos dos Processos Organizacionais com foco nas atividades e suas decorrências para identificar focos de imperfeições e melhorá-las antes de qualquer automatização (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011, p. 23).

Para os autores, a qualidade de um sistema de gestão bem estruturado precisa iniciar pelo “Mapeamento de Processos” de uma organização, focando nas atividades realizadas e suas decorrências, buscando identificar focos de imperfeições e melhorar o processo como um todo (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

“O grande objetivo de qualquer mapeamento com base nas atividades e objetos é o redesenho otimizado dos processos existentes a partir das oportunidades de melhorias diagnosticadas” (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011, p. 30).

No entendimento de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), o “Mapeamento de Processos” é uma atividade meio e não uma atividade fim que viabiliza a “Gestão por Processos”. A representação gráfica (mapas, fluxos ou diagramas) é um objetivo do “Mapeamento de Processos”, devendo ser compreensível às partes interessadas não importando a hierarquia dos cargos que ocupam dentro das organizações.

Os autores sintetizam a definição de “Mapeamento de Processos” da seguinte forma.

Resumidamente, o Mapeamento de Processos é a primeira etapa a ser conduzida para a implementação de uma Gestão por Processos. Essa Primeira etapa, por sua vez, tem a função de estudo e entendimento das lógicas inseridas na cadeia de informações e insumos, viabilizando, posteriormente, a implementação de ações de otimização e manutenção dos processos (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011, p. 62).

Os fluxogramas, resultantes de um “mapeamento”, são muito importantes na análise de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), pois serão a principal matéria-prima para o estudo, o entendimento, a definição e os limites dos processos existentes em uma organização.

No entendimento de Cury (2010) com os organogramas que representam a estrutura organizacional de uma empresa ou instituição, o mapeamento de processos viabiliza a representação gráfica dos processos trazendo uma visão ampla do processo

analisado, identificação de etapas e o fluxo de atividades, corroborando para a implementação de melhorias.

Um mapeamento de processos deve ser iniciado com a visualização global de um processo para posteriormente se chegar em uma visão mais específica das principais atividades envolvidas e os atores que as executam.

Após isso, os pontos positivos e as falhas podem ser facilmente identificados, colaborando para a introdução de ações de melhorias, padronização e documentação das atividades, estipulação de prazos para verificar se as medidas estão surtindo os efeitos desejados (OROFINO, 2009).

Com a análise bibliográfica, esperou-se encontrar elementos que corroborassem para justificar a importância deste trabalho, sob o ponto de vista da relevância do tema para a administração pública brasileira.

## 2.2 MAPEANDO O PROCESSO DE COMPRAS DA INSTITUIÇÃO

Na Universidade Federal de Viçosa, os pedidos de compra são lançados em um sistema interno informatizado, denominado SIM (Sistema Informatizado de Materiais), que é acessado através de login e senha individuais, pelos servidores que são previamente cadastrados em seus setores para poderem lançar pedidos de compras de acordo com a demanda e evidentemente, com o recurso disponível via União para tal destinação.

O órgão da instituição responsável pelo recebimento dos pedidos no sistema SIM e pela abertura dos processos licitatórios é a Diretoria de Materiais (DMT), vinculado diretamente à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO), que por sua vez, é responsável pelo controle dos recursos vindos da União.

A Diretoria de Materiais (DMT) é o órgão responsável pelo processo licitatório (Pregão Eletrônico, Tomada de Preços, Concorrência, Leilão, Dispensa e Cotação Eletrônica) de bens (permanente e consumo) obras e serviços (manutenção, conserto, revisão, fotocópia, limpeza, etc.) da Universidade Federal de Viçosa.

Os pedidos lançados no sistema de compras SIM, pelos diferentes setores da universidade, são encaminhados para a Diretoria de Materiais (DMT), órgão responsável pela abertura dos processos de compras e realização dos pregões, na forma eletrônica.

Neste processo de lançamento de solicitações de compras, pedidos mal elaborados, seja por uma descrição inadequada do item a ser comprado ou com erro no valor do produto lançado, muitas vezes não são percebidos pelos analistas de solicitação da Diretoria de Materiais, resultando na não efetivação da compra ou na compra de itens de qualidade inferior com preços muitas vezes elevados e desta maneira, contribuindo para a má utilização dos recursos públicos, já que, na maioria das vezes, não é possível a realização de novos pregões.

Nesta seção, estão apresentados os resultados dos mapeamentos do processo de compras realizados neste estudo. Por questões éticas, os departamentos que, colaboraram com a aplicação deste instrumento de coleta de dados, foram identificados como Departamento A, B, C e D.

O intuito de não identificar os setores que tiveram os seus processos de compras mapeados foi de não gerar comparações que fugissem dos propósitos desta pesquisa, já que não foi objetivo, deste estudo, fazer juízo de valor ou avaliar qual setor realiza o processo de compras de maneira melhor ou pior.

A utilização do mapeamento de processos ocorreu para averiguar se existe padronização nas rotinas para a realização de pedidos de compras de material permanente ou de consumo na Universidade Federal de Viçosa.

Assim como encontrar evidências de atividades que pudessem contribuir para a melhoria da eficiência e da eficácia dos pedidos de compras.

O mapeamento do processo de compras dos quatro departamentos analisados, na Universidade Federal de Viçosa, ocorreu entre os meses de abril e maio de 2015. Primeiro foram apresentados os objetivos deste estudo para as respectivas chefias dos setores.

O contato inicial com os chefes possibilitou a identificação do servidor que poderia contribuir melhor para o processo, devido ao conhecimento relativo ao lançamento dos pedidos de compras em cada setor.

Após a autorização dos chefes para a realização do mapeamento, e a indicação do servidor que poderia auxiliar na pesquisa, repetiu-se o procedimento de apresentar os objetivos da pesquisa para cada servidor que participou desta pesquisa.

Percebeu-se que o fato do servidor relatar as atividades utilizando um computador, simulando o lançamento de um pedido no sistema informatizado, permitiu que fossem descritos os procedimentos com mais precisão, evitando possíveis

esquecimentos por parte do entrevistado, já que o pesquisador fez poucas intervenções, basicamente foi perguntado:

“Descreva como se inicia o processo de compra de um equipamento em seu setor”.

“Mostre como se faz um pedido de compra utilizando o sistema de compras da UFV.

“Após finalizar o pedido no sistema, você realiza alguma atividade?”.

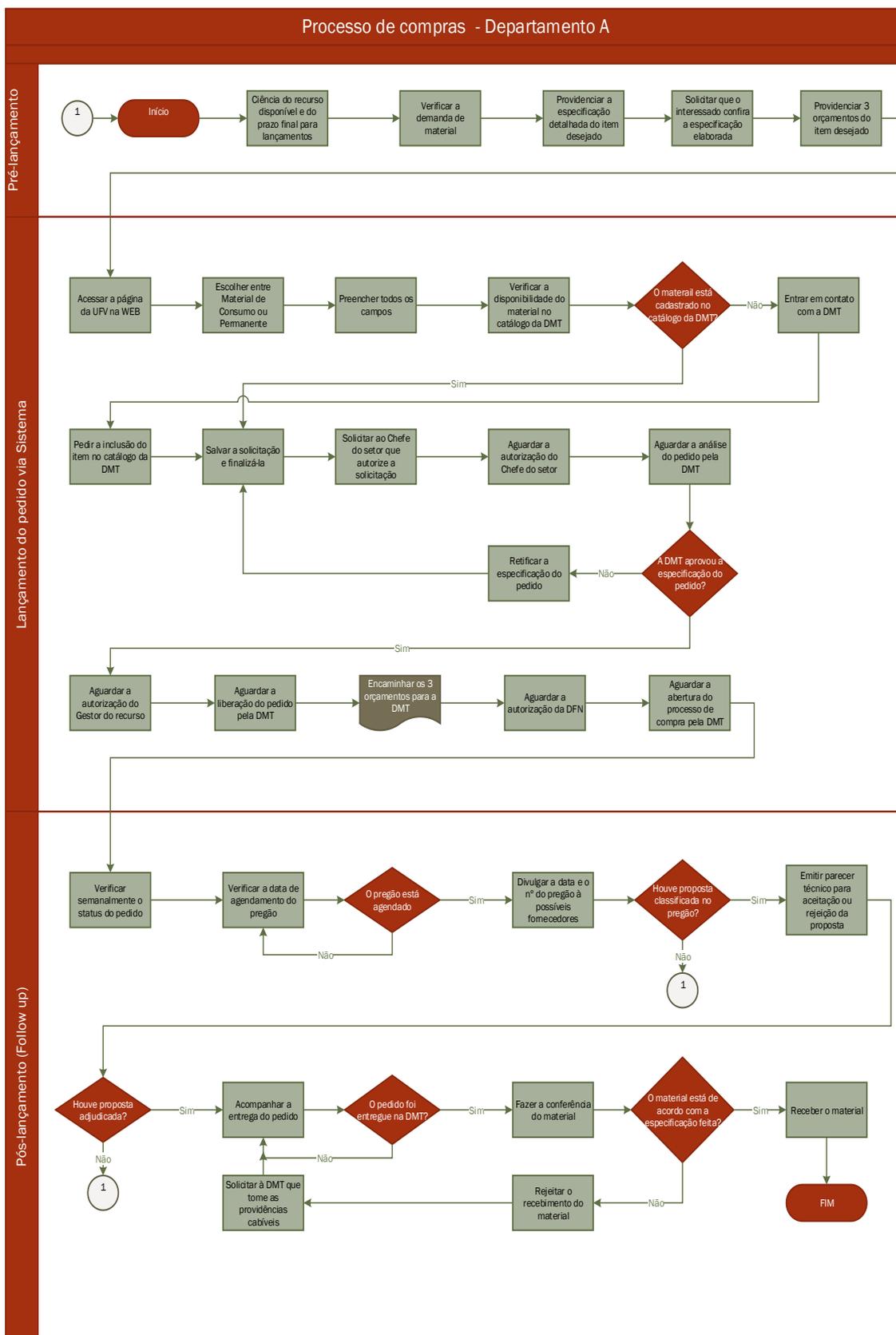
As informações coletadas durante a entrevista de mapeamento foram organizadas em fluxogramas. A construção dos fluxogramas tornou possível visualizar e compreender as atividades relatadas pelos servidores e permitiu um melhor entendimento das interligações existentes entre as ações descritas.

Posteriormente, os fluxogramas foram apresentados aos servidores entrevistados com o intuito de correção de eventuais equívocos de interpretação do pesquisador e a validação dos fluxogramas resultantes do mapeamento.

O mapeamento de processos possibilitou a elaboração de fluxogramas do processo de compras de cada setor, identificando as etapas existentes e as atividades que ocorrem permitindo que o servidor do setor tivesse a compreensão da inter-relação das atividades que desempenha e seus reflexos para o resultado final do processo.

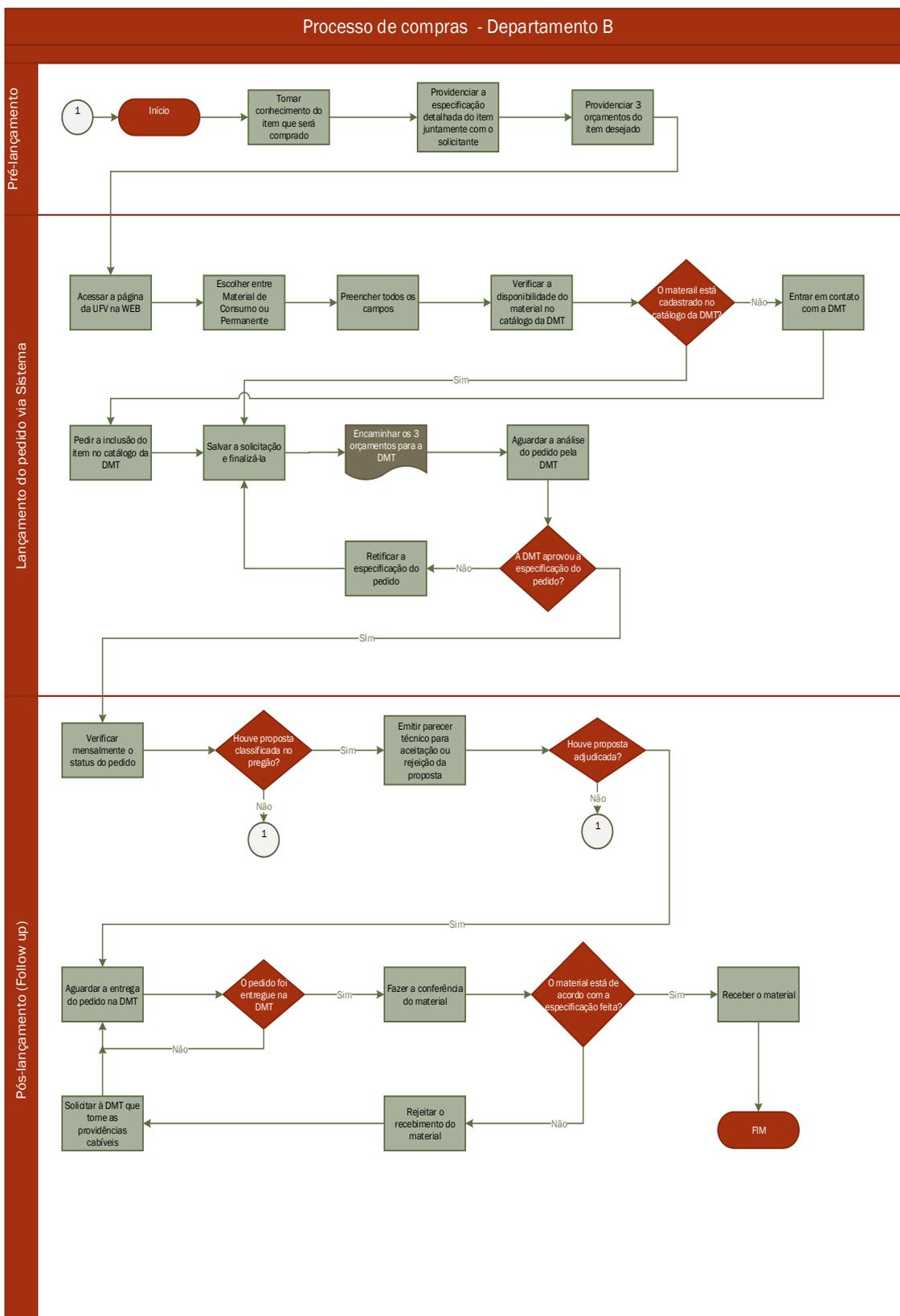
Por fim, a elaboração dos quatro fluxogramas permitiu a identificação das atividades que são praticadas em comum pelos setores e quais não são, viabilizando uma discussão de seus efeitos no processo de compras, contribuindo para encontrar evidências de possíveis problemas que prejudicam a eficiência e a eficácia dos pedidos de compras da instituição. As Figuras 1, 2, 3 e 4 apresentam os mapeamentos de processos dos quatro departamentos analisados.

Figura 2 - Fluxograma do processo de compras do Departamento A



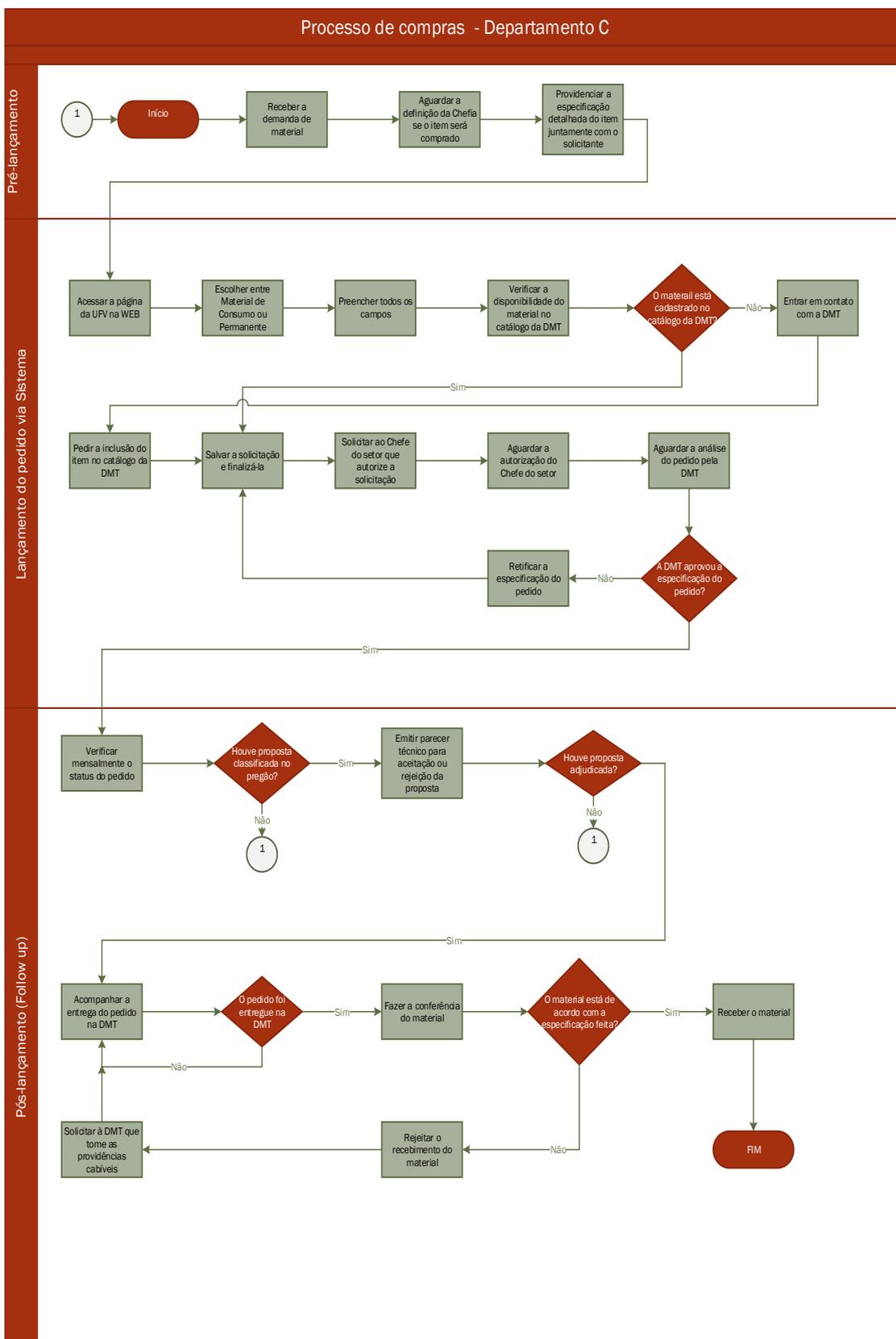
Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Figura 2 - Fluxograma do processo de compras do Departamento B



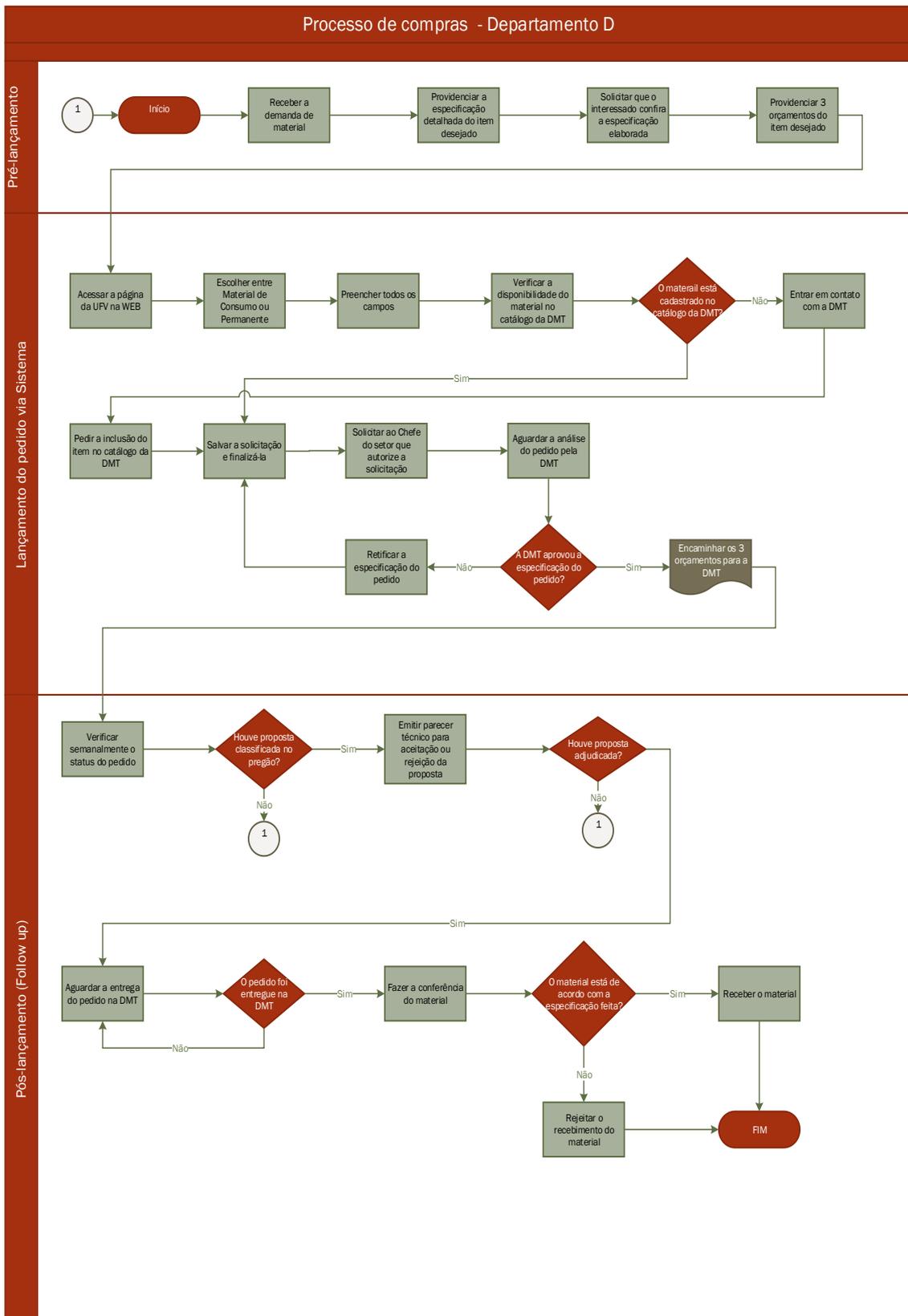
Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Figura 3 - Fluxograma do processo de compras do Departamento C



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Figura 4 - Fluxograma do processo de compras do Departamento D



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No mapeamento do processo de compras dos setores pesquisados, foi identificada a existência de três etapas relativas aos pedidos de compras. A primeira foi denominada Pré-lançamento, a segunda Lançamento do pedido via sistema, e a terceira, de Pós-lançamento (Follow up).

A primeira etapa foi denominada Pré-lançamento, pois as atividades que foram descritas nesta fase, pelos servidores, referem-se à descrição dos procedimentos adotados pelos departamentos com relação à primeira pergunta norteadora para o início do mapeamento do processo de compras: **“Descreva como se inicia o processo de compra de um equipamento em seu setor”**.

A partir do relato dos servidores, com relação a esta primeira pergunta, conclui-se que as atividades descritas tratam de ações que são praticadas rotineiramente pelos departamentos como requisitos básicos para os lançamentos de pedidos no sistema de compras.

A segunda etapa foi denominada Lançamento do pedido via sistema, pois foram as atividades relatadas pelos servidores ao responderem ao questionamento: **“Mostre como se faz um pedido de compra utilizando o sistema de compras”**.

Cabe frisar que, para demonstrar a sequência das atividades desta fase, os servidores utilizaram um computador, simulando o lançamento de um pedido de compra no sistema de compras da instituição. A descrição das atividades utilizando o próprio sistema de compras da UFV permitiu que os participantes descrevessem detalhes que poderiam ser esquecidos sem a utilização do sistema informatizado.

A terceira etapa foi denominada Pós-lançamento (Follow up), pois foram as atividades descritas pelos servidores ao responderem à terceira pergunta norteadora: **“Após finalizar o pedido no sistema, você realiza alguma atividade?”**.

A utilização desta pergunta tinha o objetivo de identificar esta fase e de verificar se os departamentos adotam determinadas práticas após um pedido ser lançado no sistema de compras. Permitiu também que os entrevistados tivessem uma melhor compreensão dos resultados dessas ações de acompanhamento para a conclusão dos pedidos com êxito.

Em cada uma das três etapas, foram descritas atividades que fazem parte das rotinas para confecções de pedidos de compras pelos servidores dos departamentos. Ficou evidenciado a falta de padronização no processo de compras da instituição já que na primeira etapa (Pré-lançamento), foram identificadas cinco atividades realizadas no Departamento A, três no Departamento B, duas no Departamento C e quatro no Departamento D.

Na segunda etapa (Lançamento do pedido via sistema), foram identificadas dezesseis atividades no Departamento A, dez no Departamento B e onze no Departamento C e no D. Com relação à terceira etapa (Pós-lançamento-Follow up) foram descritas nove atividades no Departamento A, sete no Departamento B e no C e seis no Departamento D.

Em suma, constatou-se que o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa ocorre, nos setores pesquisados, de forma não padronizada e este fator pode gerar falhas na conclusão dos pedidos de compras, corroborando para a importância desta pesquisa.

Apesar da constatação da ausência de padronização dos procedimentos para a realização de compras na UFV, o mapeamento de processos possibilitou trazer à luz experiências que estão sendo adotadas pelos setores com o objetivo de melhorar o desempenho de suas compras.

Tais práticas são desconhecidas pela maior parte da instituição, permitindo que este estudo apresente boas práticas (ocultas) relativas ao processo de compras para os demais setores da universidade, visando aumentar a eficiência e a eficácia das compras como um todo.

#### 4 CONCLUSÃO

Este artigo tinha o objetivo analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, em quatro de seus departamentos, utilizando o método qualitativo de estudo de casos. O instrumento utilizado para fazer a coleta de dados foi o mapeamento de processos.

A pesquisa de campo evidenciou a ausência de procedimentos padronizados para a realização de pedidos de compras na Universidade Federal de Viçosa, cada um dos

setores que tiveram seus processos mapeados, adota rotinas diferentes, obviamente algumas atividades ocorrem de maneira similar.

Nos mapeamentos de processos realizados, foram identificadas três fases relativas ao processo de compras, apesar de, muitas vezes, os servidores não terem a percepção de que elas compõem o processo de compras do setor.

Nos fluxogramas apresentados observou-se que as atividades descritas, em cada etapa, influenciam no processo como um todo e que a presença ou ausência de determinada atividade interfere no resultado final do processo, podendo agilizar ou retardar a conclusão dos pedidos, assim como, pode refletir na aquisição de produtos de boa ou má qualidade, de acordo com os entrevistados.

As observações conseguidas na pesquisa, demonstram que o mapeamento de processos é uma importante ferramenta para auxiliar na gestão de atividades no setor público, assim como no setor privado, conforme abordagens apresentadas por Cury (2010) e Pavani Júnior e Scucuglia (2011).

Visando padronizar os procedimentos internos relativos às solicitações de compras, poderá ser elaborado um fluxograma padrão, resultado das análises dos mapeamentos realizados, com o intuito de que as atividades sejam realizadas da mesma forma nos diversos setores da UFV. A construção do fluxograma deverá basear-se no relato dos participantes e no entendimento de que são as mais propensas a aumentar a eficácia e a eficiência das compras da instituição.

Além do fluxograma padronizado, deve-se propor um Procedimento Operacional Padrão (POP) para solicitações de compras que poderá ser adotado pelos servidores da universidade. Com este POP, pode-se padronizar as rotinas, minimizando as variações na execução de cada atividade relacionada ao processo de compras, permitindo que todo servidor da UFV consiga realizar compras independentemente de sua experiência na função.

Tais sugestões de melhoria no processo de compra da instituição, demonstram que os resultados da utilização do mapeamento de processos permitem a introdução de ações de melhorias no processo analisado, conforme apontado por Orofino (2009).

Por fim, o método de mapeamento de processos que tem sido cada vez mais adotado para melhorar as atividades e processos internos das organizações no setor privado, também no setor público, torna-se um aliado dos gestores públicos em busca da melhoria da eficiência e da eficácia na gestão dos recursos cada vez mais escassos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Guia de Gestão de Processos de Governo. Serviço Federal de Processamento de Dados. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). Ministério Público Federal. Manual de gestão por processos. Escritório de Processos Organizacionais do MPF. Brasília, DF, 2013.

CURY, A. Organizações e Métodos: Uma Visão Holística. São Paulo, SP: Atlas, 2010

OROFINO, A. C. Processos com resultados: a busca da melhoria continuada. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 2009.

PAVANI JUNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. Mapeamento e Gestão por Processos – BPM. Gestão orientada à entrega por meio de objetos. Metodologia GAUSS. São Paulo, SP: M. Books do Brasil, 2011.

VILHENA, R. M. P. de; HIRLE, A. L. C. Gestão de compras e qualidade do gestor público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6.; 2013, Brasília. Anais... Brasília: DF, 2013.

# MULHERES EM ESPAÇOS DE PODER: experiências de técnico-administrativas gestoras na Reitoria do IFBA

Patrícia Fernandes Lazzaron Noais Almeida Freitas<sup>3</sup>

## RESUMO

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) foi fundado no ano de 1909 e, desde então, veio se expandindo por todo o estado. A pesquisa realizada teve por objetivo analisar as trajetórias de mulheres técnico-administrativas ocupantes de cargos de chefia na Reitoria do IFBA, destacando as relações de poder que caracterizam o campo em que atuam. Primeiramente, foi realizado um levantamento de dados quantitativos no que se refere à presença feminina, de modo geral, na Reitoria e o número de mulheres que ocupam cargos de chefia naquele local. Também foi analisado que tipo de cargos de autoridade as mulheres ocupam. Posteriormente, fazendo-se uso do método qualitativo de pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete mulheres técnico-administrativas ocupantes de cargos de chefia na Reitoria do Instituto. Sendo o IFBA uma instituição científica, foi utilizado aporte teórico que discute mulheres na produção do conhecimento científico, sob a ótica feminista. Em relação aos resultados, evidencia-se que as mulheres sofrem discriminação no desempenho de suas atividades, porém sua presença em espaços de poder tem contribuído para a luta contra o androcentrismo e sexismo da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres. Poder. Gestão. Autoridade.

---

<sup>3</sup> Doutoranda e Mestra em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (UFBA), Especialista em Gramática e Ensino de Língua Portuguesa (UFRGS) e Graduada em Letras – Licenciatura (UFRGS). Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal da Bahia (IFBA). Salvador, Bahia. E-mail: patriciafl@ifba.edu.br

## WOMEN IN POWER SPACES: experiences of technical-administrative managers at the Dean Office of the IFBA

### ABSTRACT

The Federal Institute of Education, Science and Technology of Bahia (IFBA) was founded in 1909 and has since expanded throughout the state. The research had the objective of analyzing the trajectories of woman technical-administrative servants occupying leadership positions at IFBA Dean Office, highlighting the power relations that characterize the field they work. First, a survey of quantitative data counting the number of women holding leader positions regarding the female presence, in general, in the Dean Office. It has also analyzed what kind of authority positions women hold. Subsequently, using the qualitative research method, semi-structured interviews were conducted with seven women occupying leader positions at the Dean Office at IFBA. Considering this research topic, theoretical contribution that discusses women in the production of scientific knowledge following the feminist point of view was used. Regarding the results, it is evident that women suffer discrimination in their activity performances, but their presence in power spaces has contributed to the fight against the institution's androcentrism and sexism.

KEYWORDS: Women. Power. Management. Authority.

## 1 INTRODUÇÃO

É de grande relevância evidenciar a condição de subordinação das mulheres no meio profissional, tendo em vista a falsa ideia de que nós já conquistamos condição de igualdade, visto que as leis garantem os mesmos direitos legais independentemente de gênero. No entanto, há diversos aspectos que nos mantêm em condição de subordinação, tais como processos de socialização diferenciados, carga familiar mais pesada, preconceitos e discriminação etc. Cabe questionar: as mulheres têm, na prática, acesso aos mesmos direitos que os homens no mercado de trabalho? Existe equidade de gênero no âmbito acadêmico e profissional?

Chamou minha atenção o fato de a Reitoria do Instituto Federal da Bahia (IFBA) ter maioria feminina no que tange ao número de servidores(as) e, entretanto, os cargos de chefia serem ocupados majoritariamente por homens. Tal problemática consistiu na linha condutiva da pesquisa ora apresentada, que teve por objetivo geral: analisar as trajetórias de mulheres técnico-administrativas da Reitoria do IFBA que ocupam cargos administrativos e acadêmicos, destacando as relações de poder que caracterizam o campo em que atuam. Dessa maneira, esse trabalho está relacionado à temática Gestão Pública nos Institutos Federais.

O IFBA é uma instituição de educação, ciência e tecnologia e refletir sobre essas questões levaram-me a bases teóricas que discutem acerca da presença e atuação das mulheres na ciência procurando responder questionamentos como: que lugar as mulheres ocupam na ciência? Que conhecimento elas produzem? Como as mulheres têm transformado a ciência e a construção do conhecimento, áreas estas, desde suas origens, androcêntricas e sexistas?

Com o objetivo de pesquisar acerca da problemática apresentada foram analisados dados quantitativos que expressam a presença feminina nos espaços de poder da Reitoria do IFBA, bem como foram realizadas entrevistas com mulheres técnico-administrativas ocupantes de cargos de chefia nesse local. Sendo o IFBA uma instituição científica, foi utilizado aporte teórico que discute mulheres na produção do conhecimento científico, sob a ótica feminista. Ficou evidente que tais mulheres enfrentam diversos desafios relativos a seu pertencimento de gênero.

## 2 MULHERES E CIÊNCIA

Quando se pensa na palavra cientista, que imagem vem à mente? Geralmente, associa-se cientista a um homem branco, de jaleco, fazendo algum tipo de experimento em um laboratório. Esse exercício mental nos ajuda a perceber o quanto o conceito de ciência é impregnado por uma visão desigual do ponto de vista das relações de gênero e de suas interseccionalidades de raça e etnia, além de estar mais associado às ciências duras.

De acordo com Lima e Souza (2003), a Ciência Moderna surge no século XVI e XVII, com nomes tais como René Descartes, Nicolau Copérnico, Galileu Galilei, Isaac Newton e Francis Bacon. A partir do século XX, concepções tradicionais são questionadas por epistemólogos importantes como Karl Popper, Thomaz Kuhn, Paul Feyerabend, entre outros. A autora destaca que Kuhn e Feyerabend sublinham o questionamento dos atributos fundamentais da Ciência hegemônica: a racionalidade, a neutralidade, a objetividade e a universalidade. Dessa maneira, a Ciência sobre a qual se centra esse trabalho consiste numa tentativa de sistematização de conhecimentos que se pretende racional, neutra, objetiva e universal. Contudo, a epistemologia feminista questiona a existência desse fazer científico, evidenciando o quanto a ciência é, na realidade, subjetiva e não-neutra.

Ao se refletir sobre mulheres na ciência, surge a questão: por que elas têm estado em condição de subordinação? Löwy afirma que “não devemos esquecer que a ciência é um empreendimento de caráter cumulativo e que seu passado – no qual as mulheres foram excluídas – continua pesando sobre seu presente.” (2000, p. 24). Portanto, os porta-vozes da ciência são geralmente do sexo masculino.

No que tange ao lócus da pesquisa, o Instituto Federal da Bahia, sendo uma instituição científica e tecnológica, historicamente teve predominância masculina, passado este que repercute até os dias atuais, tanto em seu corpo discente quanto no corpo técnico-administrativo e docente.

Bandeira (2008) afirma que um desafio a ser superado consiste no fato de que ocorrem processos de socialização diferenciados para meninos e para meninas. As mulheres são normalmente direcionadas para as atividades ditas femininas, associadas, pelos estereótipos de gênero, ao cuidado, à emoção e à sensibilidade. Já os homens são

estimulados às atividades que são relacionadas à racionalidade, como as Engenharias e Ciências Exatas.

Para transformar a condição de subordinação das mulheres na ciência, são necessárias transformações nesses processos de socialização. É preciso desconstruir estereótipos de gênero e quebrar com preconceitos que estão cristalizados na sociedade e são produzidos e reproduzidos nos diversos locais pedagógicos – dentre os quais, a escola, a família, instituições sociais diversas e a própria mídia.

Abordando os obstáculos das primeiras universitárias e profissionais, Yannoulas afirma que “um dos principais problemas foi romper com os valores e modelos femininos recebidos através de socialização prévia, reforçados durante a etapa universitária inclusive a partir do conhecimento científico – androcentrado.” (2007, p. 3) A autora acrescenta:

Ao incorporar grupos sociais historicamente excluídos pelos processos articulados de massificação e feminilização dos estudos superiores, a universidade manteve e talvez aprofundou as desigualdades, através de sua organização, localização, currículos, regulamentos, sistemas de avaliação, categorização, entre outros aspectos (YANNOULAS, 2007, p. 5)

Ela destaca que há três tipos de discriminação nas instituições científicas: a que se manifesta por meio de regras e códigos pensados para proteger os espaços de poder; as que estão encobertas, assumidas informalmente; e a autodiscriminação, que é uma espécie de autovigilância interna em que a pessoa se comporta dentro dos parâmetros estabelecidos pelas discriminações manifestas e encobertas.<sup>4</sup>

Velho e León também relatam dados qualitativos obtidos por meio de entrevistas com docentes da UNICAMP. As autoras destacaram outra dificuldade: as mulheres que entram no meio acadêmico têm mais dificuldade para ocupar cargos administrativos que os homens:

---

<sup>4</sup> Essa classificação, por assim dizer, das discriminações que ocorrem no meio científico consiste em peça chave para análise das entrevistas que foram realizadas nessa pesquisa.

A importância atribuída pelos homens aos cargos administrativos dentro da Unicamp merece ser melhor explorada, mas certamente ela tem suas raízes no fato que tais cargos relacionam-se com as estruturas de poder internas, na medida em que têm papel privilegiado nas decisões relativas às várias políticas universitárias, tais como critérios de avaliação de desempenho e alocação de recursos (VELHO; LEÓN, 1998, p. 332)

Visto que tais cargos estão ligados às estruturas de poder internas, muitas vezes, as mulheres são preteridas. Os homens, historicamente, mais propensos à política e à tomada de decisões são os mais presentes nesses cargos. Uma entrevistada destaca um fator que contribui para a menor velocidade na progressão na carreira: a carga familiar que, para as mulheres, pesa mais.<sup>5</sup>

Yannoulas (2007) advoga que os critérios utilizados para avaliar a produtividade das cientistas não levam em consideração o ciclo vital delas, pois o costume é pensar em relação à carreira profissional ideal dos homens, sem interrupções que alterem o padrão de produtividade. Não raro, as mulheres que mais avançam na carreira acadêmica e científica são as que não têm filhos ou aquelas cujos maridos ou companheiros participam das tarefas domésticas.

Como visto, para as mulheres progredirem na carreira e alcançarem cargos de chefia, é necessária a superação de diversos desafios, entre os quais, processos de socialização estereotipados e a carga familiar. Além disso, uma visão sem preconceitos em relação às mulheres que, historicamente, são consideradas inferiores, com menos capacidade e menor aptidão para competitividade.

Os feminismos, como movimentos políticos, e seu projeto intelectual e acadêmico, as teorias feministas, trouxeram diversas contribuições nesse sentido. Têm trazido um novo olhar, uma nova forma de pensar, têm quebrado estereótipos, rompido com binarismos, ampliado e transformado o conceito de ciência.

A exclusão do feminino da ciência tem sido historicamente constitutiva de uma peculiar definição de ciência — como indiscutivelmente objetiva, universal, impessoal e masculina —, uma definição que serve simultaneamente para demarcar masculino de feminino, ciência de não-ciência e, até mesmo, boa de má ciência. (CITELI, 2000, p. 68)

---

<sup>5</sup> Essa questão será evidenciada na análise das entrevistas.

A ciência cuja figura simbólica é um homem branco de jaleco, como já abordado no exercício mental realizado no início desse texto é uma ciência androcêntrica, impessoal, em que, de fato, há ausência ou, no mínimo, a invisibilidade de mulheres. Todavia, elas têm transformado a ciência, produzindo conhecimento e ganhando poder.

A proposta de Foucault (1987) de pensar o poder como um exercício de múltiplas e variadas direções, concebendo-o como uma estratégia e não como uma coisa, um privilégio ou apropriação, encontra-se, como se vê, no centro dessa formulação conceitual. Para Foucault, o poder deve ser pensado em termos de relações ou em uma rede de poderes que se amplia para toda a sociedade, com objetivo repressivo e normalizador.

Bandeira (2008) destaca que não há uma crítica geral do pensamento feminista. Mas há diversas correntes teóricas que compreendem por que e como as mulheres ocupam uma posição ou condição de subordinação na sociedade. Fala de um bloco de correntes heterogêneas que tentam explicar por que as mulheres continuam, em boa medida, em condições de subordinação e lutam para mudar/ transformar essa situação. Dessa forma, não há um pensamento feminista, mas diversos feminismos que têm um interesse comum: a conquista da equidade entre homens e mulheres. Para tanto, estudam a posição de subordinação das mulheres na perspectiva de transformar essa realidade.

A teórica salienta que a crítica feminista teve como desafio contrapor-se aos eixos e modelos epistemológicos hegemônicos e seus conceitos e métodos para não reproduzir as categorias do sistema de dominação científica. Conforme a autora, a crítica feminista argumenta que há três grandes eixos no processo de exclusão feminina da ciência: a dominação masculina que naturaliza a inferioridade feminina; a divisão sexual do trabalho e a condição monolítica, atemporal e excludente da ciência. Para a crítica feminista, o universalismo deve ser criticado, pois categorias pretensamente universais acabam por fixar parâmetros de poder.

Os feminismos e a presença cada vez maior das mulheres na ciência têm ampliado horizontes, trazido novas formas de olhar o mundo e de construir conhecimentos, têm transformado a ciência com lentes de gênero. As mulheres têm ascendido cada vez mais na ciência, superando os obstáculos e transformando a realidade.

### 3 MULHERES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS GESTORAS NO INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA

O Instituto Federal da Bahia iniciou sua história em 23 de setembro de 1909, quando o Presidente Nilo Peçanha, através do Decreto n.º 7.566, criou as Escolas de Aprendizizes Artífices nas capitais dos estados, que oferecia educação profissional.

Durante o Estado Novo, as antigas Escolas de Artífices Aprendizizes foram transformadas em Liceus Industriais. Em 1937, a Escola de Aprendizizes Artífices da Bahia passou a ser denominada Liceu Industrial de Salvador.

A partir do Decreto-Lei n.º 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, o Liceu passou a se chamar Escola Técnica de Salvador. Posteriormente, por meio da Lei n.º 4.759, de 20 de agosto de 1965, as escolas profissionalizantes passaram a ser federais e ter a denominação do seu respectivo estado, passando então a Escola Técnica de Salvador a se chamar Escola Técnica Federal da Bahia (ETFBA).

Consoante, Brito e Vanin (2015) na década de 1970, a Bahia e, em especial, a região metropolitana de Salvador tiveram um grande crescimento industrial e ampliação do sistema educacional. Passou a ocorrer, então, uma crescente presença de estudantes do sexo feminino em escolas marcadas como espaços masculinos e também o aumento de mulheres qualificadas atuando no mercado de trabalho em funções, até então, reservadas aos homens. Entretanto, as autoras relatam que a inserção de mulheres no mercado de trabalho se deu de maneira desigual, em condições subalternas e com salários menores aos pagos aos homens, para desempenhar a mesma função e serviço. Além disso, as mulheres ainda eram preteridas na escolha para a ocupação de cargos à medida que a maioria das empresas preferia homens.

Através da Lei n.º 8.711/1993, foi criado o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET-BA), que une a ETFBA e o CENTEC (Centro de Educação Tecnológica da Bahia), que havia sido criado a partir da Lei n.º 6.344/1976. Com a criação do CEFET, a instituição que, até então, trabalhava apenas com cursos técnicos passou a oferecer cursos superiores.

A partir de 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei n.º 11.892, os antigos Centros Federais, as Escolas Agrotécnicas e Escolas Técnicas passaram a compor a Rede Federal de Ensino Profissional, passando o CEFET-BA à condição atual de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA).

Assim, a pesquisa ora apresentada tem como locus uma instituição historicamente marcada pela predominância masculina, com cursos voltados eminentemente para homens. Diante disso, surge a pergunta: no que tange aos servidores(as) dessa instituição, prevalece a maioria masculina? Quais os desafios enfrentados pelas mulheres técnico-administrativas que atuam nessa instituição, em especial, nos espaços de poder da mesma?

Buscando responder tais questionamentos, a metodologia construída teve basicamente os seguintes procedimentos: levantamento de dados numéricos que expressam os quantitativos de mulheres que ocupam cargos de chefia no IFBA (pesquisa quantitativa); e realização de entrevistas com mulheres técnico-administrativas ocupantes de cargos de autoridade na Reitoria do IFBA (pesquisa qualitativa).

No levantamento de dados quantitativos<sup>6</sup>, foi constatado que, em julho de 2016, o Instituto Federal da Bahia possuía, considerando a totalidade de seus câmpus, 2.948 servidores(as) técnico-administrativos(as) e docentes, sendo 53,6% homens e 46,4% mulheres. Já na Reitoria, havia um total de 259 servidores(as), sendo 56,4% mulheres e 43,6% homens. Assim, na Reitoria, apesar de a diferença nos percentuais ser pouco expressiva, a maioria é feminina, enquanto a instituição, de modo geral, tem maioria masculina.

No que tange aos percentuais masculinos e femininos de ocupação do total de 600 cargos de chefia na instituição, a maior parte dos cargos são ocupados por homens, ou seja, as mulheres são minoria na ocupação desses cargos, sendo 41,5% do total de cargos de autoridade ocupados por mulheres no Instituto. Destaca-se que esse percentual é mais expressivo, ficando evidente maioria masculina em cargos de chefia na instituição.

Na Reitoria, há um total de oitenta e um cargos e funções, sendo trinta e quatro ocupados por mulheres e quarenta e sete ocupados por homens, conforme podemos observar na tabela 1.

---

<sup>6</sup> Os dados quantitativos foram fornecidos pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) em julho de 2016.

Tabela 1– Total de Cargos e Funções de Autoridade na Reitoria do IFBA.

Cargo/ Função	Mulheres Ocupantes	Homens Ocupantes
CD-1	0	1
CD-2	0	5
CD-3	3	6
CD-4	12	15
FG-1	11	11
FG-2	5	6
FG-3	1	1
FG-4	2	2
FG-5	0	0
FG-6	0	0
Total	34	47

Fonte: Diretoria de Gestão de Pessoas/ IFBA. Dados de Julho de 2016.

Notamos que os cargos mais elevados, a saber, os cargos de Reitor (CD-1) e Pró-Reitores (CD-2) são ocupados, em sua totalidade, por homens. Quando analisamos cargos de direção (CD-3), de um total de nove cargos, apenas três são ocupados por mulheres, sendo os outros seis por homens. Os cargos de chefes de departamento (CD-4) também são ocupados majoritariamente por homens, sendo doze mulheres e quinze homens ocupantes desses cargos.

É possível observar que os cargos de menor escalão (FGs) são ocupados de modo mais igualitário entre homens e mulheres, sendo que, do total de FGs, vinte são ocupadas por homens e dezenove, por mulheres.

Pode-se aferir desses dados que, na Reitoria, apesar de as mulheres serem maioria numericamente, os cargos de chefia são ocupados majoritariamente por homens, especialmente nos níveis mais altos de poder. Quanto mais alto o patamar, menor é a presença feminina nos cargos de chefia. Isso está em consonância com outras pesquisas, tais como as realizadas por Velho e León (1998) e Kiss, Barrios e Alvarez (2007), que evidenciam que as mulheres têm mais dificuldade para ascenderem aos mais altos postos nas instituições, não pela sua capacidade ou aptidão, mas por outros fatores, tais como o preconceito e a carga familiar mais pesada.

Visando obter informações sobre quais os desafios que as mulheres ocupantes de cargos de chefia enfrentam, assim como quais as estratégias que as mesmas utilizam para lidar com tais obstáculos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com tais mulheres.

Para a realização das entrevistas, foi necessário escolher quais mulheres seriam entrevistadas, pois entrevistar um total de trinta e quatro mulheres ocupantes de cargos de

chefia na Reitoria do Instituto seria inviável, visto que geraria uma quantidade muito grande de dados e dificultaria a análise de modo aprofundado. Portanto, escolhi entrevistar sete mulheres técnico-administrativas que ocupam os patamares mais altos da gestão, a saber, cargos de CD-3 e CD-4<sup>7</sup>. Procurei escolher mulheres que têm pouco tempo de cargo e outras que estão há bastante tempo na função. A escolha pelos cargos mais elevados deve-se ao fato de eu pensar que quanto mais alto o patamar que ocupam, mais experiências de superação de desafios tais mulheres evidenciam. As entrevistas foram realizadas em outubro e novembro de 2016.

As mulheres ocupantes de cargos de chefia na Reitoria do IFBA, dentre as entrevistadas, participantes dessa pesquisa, têm uma média de 53 anos de idade. A maior parte das mulheres entrevistadas tem formação acadêmica em *stricto sensu*. De acordo com Citeli (2000), o conhecimento é poder. Nesse sentido, as mulheres entrevistadas ocupantes de cargos de autoridade têm alto nível de instrução e duas delas continuam estudando, uma a nível de doutorado e outra, cursando a terceira graduação. Todas as mulheres entrevistadas têm experiências profissionais anteriores ao IFBA, inclusive algumas estiveram em cargos de autoridade nos trabalhos anteriores, além de a maioria ter bastante experiência na própria instituição. A média de experiência profissional delas no IFBA é de 22,2 anos. A mais antiga na instituição tem quarenta e um anos de serviço no IFBA e a mais nova, cinco anos.

A maioria das entrevistadas tem filhos, sendo que Betty e Kate, apesar de também terem filhos, não moram mais com eles, por serem adultos independentes. Do total de sete entrevistadas, cinco ainda moram com, pelo menos, um(a) filho(a), ou seja, têm essa responsabilidade de cuidado de filho(a)(s).<sup>8</sup> Destas cinco, duas moram apenas com os(as) filhos(as), ou seja, não têm um companheiro(a).

As entrevistas realizadas são analisadas com base em duas categorias: a primeira consiste nas dificuldades enfrentadas pelas mulheres entrevistadas ocupantes de cargos de chefia, desde o acesso ao cargo de chefia até o exercício do mesmo, assim como as estratégias que elas utilizam para lidar com os desafios; a segunda consiste na principal

---

<sup>7</sup> No serviço público, os cargos de chefia das instituições de ensino federais recebem o nome de Função Gratificada (FG) ou Cargo de Direção (CD). Hierarquicamente, os CDs estão acima das FGs e o CD-1 é o mais elevado dos CDs e a FG-1, a maior das FGs.

<sup>8</sup> Os impactos em relação ao cuidado com os(as) filhos(as) no desenvolvimento das atividades laborais das mulheres entrevistadas é abordado à frente.

dificuldade que tais mulheres enfrentam: conciliar a vida pessoal com as atividades inerentes ao cargo que exercem.

Concernente ao acesso das mulheres entrevistadas aos cargos de autoridade que ocupam, um ponto de grande relevância consistiu em investigar se as relações de gênero tiveram impacto nessa escolha.

Quando questionei às entrevistadas como foi o processo de indicação para o cargo, se o pertencimento de gênero teve impactos na indicação, a maioria informou não crer que ser mulher possa ter pesado sobre a escolha para o cargo e sim a competência para o desempenho da função, independentemente do gênero. Elas destacaram as qualidades de seu trabalho e uma relação de confiança com as pessoas que as indicaram. Também salientaram sua formação acadêmica e experiências profissionais.

Penso que, ao destacarem as suas qualidades, procuraram evidenciar que merecem a indicação pelas suas trajetórias de empenho e dedicação. Todavia, no decorrer das entrevistas, surgiram diversos fatos que evidenciam que gênero tem sim impacto sobre a carreira delas. Por exemplo, Kate afirmou que acredita que ser mulher a confere uma visão mais humanitária e uma percepção melhor das coisas, o que contribui para um bom desempenho em suas atividades. Em consonância com isso, Cecília disse que gênero é um aspecto fundamental no desenvolvimento de suas atividades. Ela acredita que o fato de ser mulher lhe dá mais sensibilidade e emoção na realização de seu trabalho:

Acho que para essa posição, principalmente, eu acho que é muito mais gênero, a mulher faz o diferencial mesmo. Eu vejo dessa maneira... Há que ter emoção para você trabalhar (...). Então, eu acho que vem por esse caminho. Acho que gênero é tudo. Acho que o feminino é o que mais impera. Eu não consigo ver um homem, gênero masculino fazendo isso da maneira como a mulher pode fazer.

Para a entrevistada, ser mulher é imprescindível para realizar seu trabalho, que requer cuidado e atenção com pessoas e, portanto, sensibilidade. Assim, pude observar que, apesar de a maior parte das entrevistadas terem destacado suas qualidades e procurado defender a ideia de que gênero não teve impacto algum, elas fizeram referência a algumas qualidades que, do ponto de vista dos estereótipos de gênero, são associadas às mulheres, como, por exemplo, a sensibilidade e a emoção, o que, na realidade, evidencia que o pertencimento de gênero tem um peso na trajetória dessas

mulheres. Elas fizeram referência a ideias estereotipadas de gênero, sem, muitas vezes, perceberem isso.

Nesse sentido, Menezes, Oliveira e Diniz (2013) realizaram uma pesquisa em que discutem os conceitos de feminilidades e de masculinidades no meio profissional e a forma com que homens e mulheres constroem sentimentos, valores e pensamentos. As autoras discutem os estereótipos de gênero e como esses são vistos em empresas dos mais variados ramos no país. Segundo essa pesquisa, as características tidas como masculinas, do ponto de vista dos estereótipos de gênero, produtividade, performance, cumprimento de metas, competência e competitividade, são vistas positivamente na administração. Já os comportamentos mais cooperativos, humanos, dotados de sensibilidade e criatividade são atributos mais aproximados de feminilidades, em oposição aos valores tipicamente masculinos, como frieza, impessoalidade, competição e racionalidade.

Considero esse aspecto muito importante, pois essas ideias pré-concebidas de gênero, frequentemente, levam à discriminação das mulheres e essa pode ser uma razão para haver poucas mulheres em cargos de chefia na Reitoria do IFBA. Essa discriminação é chamada de encoberta por Yannoulas (2007), já que não é evidente e direta, mas sutil.

Os estereótipos de gênero desempenham um papel importante na efetivação do fenômeno de discriminação das mulheres na gestão, pois é a partir de ideias pré-concebidas sobre as atitudes e os comportamentos femininos que se define a sua falta de habilidade para lidar com situações de grande responsabilidade e autonomia (LOUREIRO; CARDOSO, 2008, p. 222).

Segundo os autores, tem sido difícil para as mulheres provar que merecem as mesmas oportunidades de carreiras oferecidas aos homens. Na maior parte dos casos, persiste uma visão masculina de gestão e continua-se a acreditar que o bom(boa) gestor(a) é o(a) que possui características do gênero masculino.

A entrevistada Sandra afirma que, em geral, as pessoas que observam um homem numa posição de poder encaram o fato com naturalidade, ao passo que, quando é uma mulher que ocupa esse espaço, colocam-se em cheque suas ações constantemente:

Eu acho que hoje existe assim uma concorrência muito grande para a mulher provar que ela pode fazer tudo aquilo que o homem faz e muito mais, porque ainda existe um olhar muito assim: ‘se é um homem que ganha isso, bom, ele merece, ele ocupa tal cargo...’ Mas, a mulher, mesmo que faça tudo igual, você percebe assim nos cargos que ainda há um tratamento, às vezes, assim: ‘se fosse um homem, será que resolveria de tal maneira?’

Concernente aos desafios pessoais que as mulheres em cargos de autoridade que foram entrevistadas enfrentam, todas destacaram o pouco tempo livre que possuem, em função do excesso de demandas que absorvem. Elas relataram a grande quantidade de tempo que o exercício do cargo exige, o que, muitas vezes, reflete não apenas no lazer pessoal delas, mas também na convivência com a família, principalmente com filhos(as).

Sherry ratifica esse aspecto, quando ela afirma que o desafio é tão grande que pensa em deixar o cargo de chefia:

[...] isso está tendo influência grande na vida do ser que eu tenho a responsabilidade de formar, que acho que preciso parar, e posso dar minha contribuição ao IFBA sem prejudicar isso. No meu caso, tenho uma ótima relação com o pai dela, mas a gente não pode negar que essa carga de ser mulher responsável pela criação do filho é maior. Tem influência no trabalho. Todo gestor, ele acaba precisando ter uma jornada muito mais extensa do que aquele que não. [...] Muitas vezes, você faz um planejamento, e surge uma reunião de última hora. [...] Você precisa ficar ali porque você responde por aquilo [...] Você não pode negar que gere impacto na sua vida pessoal. E para a mulher gera mais, porque a gente tem um compromisso com a casa e com os filhos que, por mais que a gente esteja numa sociedade moderna, esse peso ainda é maior para a mulher.

A entrevistada salienta que a cobrança social incute uma responsabilidade maior para a mulher no cuidado com os(as) filhos(as) e que essa carga familiar é muito pesada. E também ela mesma impõe essa responsabilidade sobre si, quando evidencia uma grande preocupação em relação ao cuidado com sua filha, desejando ter mais tempo para passar com ela.

No que tange às tarefas familiares, de acordo com Loureiro e Cardoso (2008), as mulheres têm mais incumbências familiares do que os homens. Inclusive muitas têm, comparando com homens, maior responsabilidade não apenas para com os filhos(as), mas no cuidado dos pais na velhice. Tem-se observado que a maior presença feminina no mercado de trabalho não tem vindo acompanhada com maior presença masculina nas tarefas domésticas e familiares.

Os autores comentam que essa realidade é muito difícil de transformar em função do fato de que envolve ideias que já fazem parte da cultura e são transmitidas de geração em geração.

Aos homens é permitido que o trabalho interfira na vida familiar, ao ponto de colocar a carreira à frente das obrigações para os filhos e a esposa. Às mulheres, pelo contrário, é exigido que coloquem a família em primeiro lugar. Esta diferenciação é coerente com as normas sociais estabelecidas e tem que ver com toda uma herança cultural transmitida através das gerações (LOUREIRO; CARDOSO, 2008, p. 226).

Essa cobrança social em relação ao papel feminino na sociedade que as mulheres acabam absorvendo e colocando sobre si mesmas fica bastante evidente nas falas das entrevistadas. Pode-se associar essa dificuldade com o que Yannoulas (2007) chama de autodiscriminação ou autovigilância que muitas mulheres acabam impondo sobre si próprias, às vezes, de modo inconsciente, pois as entrevistadas se culpam pelo fato de estarem ocupando um cargo de chefia em detrimento de suas atividades familiares, como se não tivessem cumprindo uma tarefa que é dever delas.

Assim como as entrevistadas por Velho e León (1998), as mulheres em cargos de gestão no IFBA, em sua maioria, afirmam que, para mulher, a carga familiar pesa mais e que isso é especialmente desafiador quando se está em cargo de autoridade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Keller (2006), a presença das mulheres tem transformado a ciência. Apesar de as entrevistadas não terem se identificado como feministas, penso que elas têm inconscientemente realizado ciência feminista, lutando por direitos iguais, enfrentando dificuldades diversas associadas a seu pertencimento de gênero. As mulheres em cargos de autoridade no IFBA têm ocupado espaços de poder e estrategicamente e, talvez, inconscientemente (ou não), lutado contra o sexismo e androcentrismo da instituição.

Na análise das entrevistas, foram identificadas, principalmente, a discriminação encoberta, em que as mulheres ocupantes de cargos de chefia no IFBA sofrem ações indiretas de discriminação, e a autodiscriminação ou autovigilância, na qual elas se autovigiam e se sentem culpadas quando acreditam que não estão cumprindo suas tarefas

da forma como deveriam, em decorrência da pressão social e cultural que sofrem no que tange à realização de tarefas domésticas e familiares e também pelo fato de sentirem que suas ações, como mulheres gestores, estão frequentemente em cheque.

Creio que pesquisas como essa, que evidenciam a ainda prevalente condição de subordinação das mulheres, são importantes no sentido de se expor a realidade, ao invés de se pressupor a falsa ideia de que as mulheres já alcançaram equidade em relação aos homens.

Sem dúvida, mudanças são gradativas e é notável os avanços que já tivemos, pois, as mulheres estão, cada vez mais, presentes no mercado de trabalho, ocupando espaços de poder na academia e nos espaços de gestão administrativa das instituições. Contudo, há muito espaço para melhorias. É necessária uma visão menos preconceituosa, menos machista e compartilhamento das responsabilidades domésticas e familiares que, na maior parte dos casos, recaem sobre as mulheres. É preciso também mais oportunidades, que mais mulheres sejam indicadas para esses cargos, pois, como evidenciado nesse trabalho, ainda somos minoria. É vital que oportunidades para as mulheres aumentem cada vez mais e que preconceitos sejam derrubados. O aumento da quantidade de mulheres em cargos de autoridade contribui para que barreiras sejam derrubadas. E a visibilização dessas mulheres e da suas competências e habilidades favorece a quebra de preconceitos e o fim da discriminação e opressão contra as mulheres.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes. A contribuição da crítica feminista à ciência. *Estudos Feministas*, v. 16, n. 1, p. 207-228, 2008.

BRASIL. Decreto n.º 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto\\_7566\\_1909.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf) Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Decreto-lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino industrial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De14073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De14073.htm) Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Lei n.º 4.759, de 20 de agosto de 1965. Dispõe sobre a denominação e qualificação das Universidades e Escolas Técnicas Federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4759.htm) Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Lei n.º 6.344, de 06 de julho de 1976. Cria o Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6344-6-julho-1976-357702-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.711, de 28 de setembro de 1993. Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8711.htm) Acesso em 16 de abril de 2017.

BRASIL. Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm) Acesso em 3 de janeiro de 2017.

BRITO, Sônia Maria de Souza; VANIN, Iole Macedo. Experiências de Formação na Escola Técnica Federal da Bahia: uma articulação interseccional de gênero e raça. IV Congresso de La Internacional Del Conocimiento. Santiago: Universidad de Santiago De Chile, 9 a 12 out. 2015.

CITELI, Maria Teresa. Mulheres nas ciências: mapeando campos de estudo. Cadernos Pagu, n. 15, p. 39-75, 2000.

FOUCAULT, Michel. As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

KELLER, Evelyn Fox. Qual foi o impacto do feminismo na ciência? Cadernos Pagu (27), p. 13-34, 2006.

KISS, Diana; BARRIOS, Olga e ALVAREZ, Judith. Inequidad y diferencia. Mujeres y desarrollo académico. Florianópolis: Estudos Feministas, 15(1), p.85-105, 2007.

LIMA E SOUZA, Ângela Maria Freire de. As armas de Marte no espelho de Vênus – a marca de gênero em Ciências Biológicas. 2003. 216f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2003.

LOUREIRO, Paula e CARDOSO, Carlos Cabral. O gênero e os estereótipos na gestão. Revista de Estudos Politécnicos. N. 10, p.221-238, 2008.

LÖWY, Ilana. Universalidade da ciência e conhecimentos “situados”. CadernosPagu (15), p. 15-38, 2000.

OLIVEIRA, Alcione Silva de Oliveira e; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. Cem Anos de IFBA: As mudanças no perfil dos estudantes. Anais do Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Niterói: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 03 a 06 de Setembro de 2012.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Da Crítica Feminista à Ciência a uma Ciência Feminista? In: COSTA, Ana Alice Alcântara e SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. (orgs) Feminismo, Ciência e Tecnologia. Salvador: REDOR/ NEIM-FFCH/UFBA, 2002, p. 89-120.

VELHO, Léa; LEÓN, Elena. A construção social da produção científica por mulheres. Cadernos Pagu (10), p. 309-344, 1998.

YANNOULAS, Sílvia. Mulheres e Ciência. Brasília: Série Anis 47, p. 01-10, 2007.

REALIDADES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E  
ORÇAMENTO PÚBLICO

# DESAFIOS PARA EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA: o caso da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Monte Alegre

Abraão Mário de Souza Costa<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente estudo visou analisar as implicações do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) para a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, bem como discorrer acerca das dificuldades encontradas no âmbito da referida instituição para a implantação da característica multicampi, implicando em atrasos na obtenção dos verdadeiros objetivos tanto do Reuni, inicialmente, como da própria política de expansão universitária no país. Foram realizados levantamentos bibliográficos, corroborados pela vivência na instituição, haja vista que como membro do corpo técnico administrativo, a percepção dos problemas e avanços comprova-se empiricamente no dia a dia. Os principais resultados do estudo sem manifestam pela detecção de que por questões de escolhas ou privilégios administrativos de gestão a expansão da UFOPA não ocorreu em tempo devido. Na contramão do início desta década, atualmente, por limitações orçamentárias está sendo mais difícil a plena consolidação dos campi dessa Universidade que é objeto do estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reuni. Expansão Universitária. Universidade Federal. Amazônia.

---

<sup>1</sup> Especialista em Informática na Educação (FINOM), Graduado em Matemática (UFPA). Assistente em Administração na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Campus de Monte Alegre, Pará. E-mail: abraao.costa@ufopa.edu.br

# CHALLENGES FOR UNIVERSITY EXPANSION: the case of the Federal University of the West of Pará, Monte Alegre Campus

## ABSTRACT

The present study aimed at analyzing the implications of the Program for Support to Restructuring and Expansion Plans of the Federal Universities (Reuni) for the Federal University of the West of Pará (UFOPA), as well as to discuss the difficulties encountered at UFOPA for the implementation of the multicampi characteristic, implying in delays in obtaining the real objectives of both Reuni, initially, and university expansion policy in the country. In order to conduct the study, bibliographical surveys were carried out, as well as the experience in the institution was taken into account given that, as a member of the administrative staff, the perception of problems and advances is proven empirically in the daily activities. The main results of the study indicate that due to administrative management choices or privileges the UFOPA expansion did not occur as expected. Contrary to the beginning of this decade, nowadays due to budget constraints, it has become more difficult to fully consolidate the campus of this University, which is the object of the study.

KEYWORDS: Reuni. University Expansion. Federal University. Amazon region.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma nação, seja em âmbito cultural, científico ou tecnológico, perpassa pela educação. O histórico social de muitas nações comprova isso, tem-se exemplo de países que mesmo estando em estado crítico de desenvolvimento, ou expostos a intempéries políticas, civis ou militares, superaram suas mazelas investindo em educação. Cita-se como exemplo mais alcançável a todos: Japão e Coreia do Sul; o primeiro, em decorrência da Segunda Guerra Mundial sucumbiu ao poderio militar americano, o segundo, que antes estava unido ao Norte, sofreu pela separação, bem como pelo intenso conflito que perdura naquela região. Apesar de todos esses fatores, todavia com forte apelo a investimentos em educação e conseqüentemente obtenção de inovação tecnológica, foi possível que esses países viessem a ocupar o lugar de destaque econômico e social na sociedade contemporânea.

O Brasil parece trafegar um caminho inverso, principalmente nos últimos anos, quando o governo decidiu estabelecer um teto para os gastos públicos, no qual está consubstanciado um congelamento dos investimentos em educação, assim como em outras áreas. Neste cenário caminha a Universidade para a obscuridão, onde não se vê um horizonte razoável, haja vista que esta é a grande propagadora da inovação tecnológica e da formação de cidadãos capazes de conceder novos destinos à nação.

Não é possível permear um desenvolvimento sólido privilegiando somente o “grande capital”, à Universidade é promotora da investigação científica, mas para isso necessita de suporte governamental, pois este amparo não atrela o resultado obtido a ganho financeiro, a lucratividade. Além do mais, por meio de uma boa Universidade pública promove-se a inclusão plena, permitindo que cidadãos, sem perspectiva de uma vida digna, estando ele em qualquer ponto do território nacional, possa alcançar sucesso profissional. Entretanto, vale ressaltar que o surgimento da Universidade no Brasil não está associado ao desenvolvimento da nação, mas sim para favorecimento de uma minoria que se via desprestigiada ante a cultura propagada pelos europeus e norteamericanos. (FÁVERO, 2006).

Nesse contexto, a expansão da Universidade no Brasil se deu para atendimento mais do mercado, do que para as causas sociais e desenvolvimentistas do país. De acordo com (Agapito, 2016) as políticas educacionais atendem principalmente uma lógica

mercantil em detrimento de uma educação pública gratuita e de qualidade. Corroborando com esta perspectiva (Lima, 2013) destaca que no início dos anos 2000 o volume de matrículas na Educação Superior se dava principalmente na rede privada de ensino, favorecendo, com isso, o desenvolvimento de políticas educacionais direcionadas para o mercado de trabalho, desvirtuando a função social tanto da educação quanto da Universidade.

A partir de meados da primeira década do século XXI o governo federal instituiu uma política de ampliação da oferta de vagas e reestruturação da Universidade pública no Brasil, o principal vetor desse projeto foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado pelo decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, por meio do qual foi fomentada a expansão da rede federal de ensino superior, essas ações foram promovidas tanto pela expansão de Universidades já existentes; a chamada interiorização dos campi, quanto pela criação de novas Universidades federais, ampliando assim a oferta de vagas no sistema federal de ensino superior.

Nesse cenário que é criada a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, objeto deste estudo, por meio da lei 12.085 de 05 de novembro de 2009. Esta Universidade foi fundada a partir do desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA. Está centralizada na cidade de Santarém, região Oeste do estado do Pará, e atende a uma população de mais 19 (dezenove) municípios.

A UFOPA foi idealizada para funcionar de maneira multicampi, com instalação e consolidação de campi em 06 (seis) municípios da região Oeste do Pará. Diante disto, neste estudo está sendo abordado acerca dos desafios enfrentados e os avanços obtidos no caminho da efetivação da primeira Universidade Federal implantada no interior da Amazônia, com ênfase na relação que os entraves no processo de expansão, nos anos iniciais da instituição, possuem com fatores administrativos e orçamentários, impactando diretamente na realidade da Universidade e no processo de desenvolvimento de sua área de abrangência.

Atualmente a UFOPA começa a emitir sinais de que funcionará de acordo com o propósito do programa que a instituiu, bem como com os anseios daqueles que dependem de sua consolidação para poder ter acesso ao ensino superior público e de qualidade. Uma análise secundária será debruçada, mais especificamente, sobre a criação

e desenvolvimento do campus universitário de Monte Alegre. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e análise de documentos produzidos tanto no âmbito da própria instituição, quanto do Ministério da Educação, visando à clareza e concisão a este estudo, possibilitando uma visão endógena dessa Universidade.

## 2 CRIAÇÃO DA PRIMEIRA UNIVERSIDADE NO INTERIOR DA AMAZÔNIA

A Amazônia é uma região peculiar do planeta, possuindo traços e mecanismos de funcionamento próprios, abrange toda a região Norte do país, além de territórios do Nordeste, bem como de outros países, é, portanto, de dimensões continentais. Possui uma baixa densidade demográfica, a infraestrutura fica concentrada, em sua maioria, nas capitais. As populações tradicionais, como são conhecidos os ribeirinhos, são os desbravadores da densa e ampla floresta, estes por sua vez, têm raro acesso aos grandes centros urbanos desta região, impossibilitando-os o alcance tanto a bens de capital, como cultura e saberes oriundos da educação formal.

Em se tratando de Universidades, estas sempre se concentraram nas capitais, com raras exceções houve tímidas expansões para as regiões mais afastadas dos grandes centros. É neste cenário, de tentativas de redução das desigualdades regionais que o Reuni possibilitou a criação de uma universidade que viesse a ser fincada no interior da Amazônia, mais que isso, que fosse uma Universidade pública federal capaz de promover pesquisa e inovação tecnológica de qualidade nessa região. Sob esta ótica que a UFOPA carrega a missão de **“Produzir e socializar conhecimentos, contribuindo para a cidadania, inovação e desenvolvimento na Amazônia.”**

Pela Lei nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, a UFOPA herda toda a infraestrutura material e pessoal tanto da UFPA quanto da UFRA existente em Santarém, bem como dos núcleos que funcionavam nos municípios de Itaituba e Oriximiná. O projeto de criação da UFOPA justifica-se na medida em que ela é visualizada como promotora do desenvolvimento regional, assim sendo, é uma universidade que tem desde sua origem a característica multicampi. Atendendo esse princípio, já no ano de 2010, por meio do parecer CNE/CES nº 204/2010, o Ministério da Educação - MEC consolidou o credenciamento de vários campi fora de sede das Universidades federais, ratificando o

processo de expansão desta modalidade de ensino. Por este parecer ficaram criados ou homologados seis campi pertencentes a UFOPA, que são eles: Campus de Alenquer, Campus de Itaituba, Campus de Juruti, Campos de Monte Alegre, Campos de Óbidos e Campus de Oriximiná. Ressalte-se que destes, apenas o Campus de Oriximiná possuía uma estrutura mínima para funcionamento, os demais foram alocados em espaços cedidos pelas prefeituras dos respectivos municípios.

Apesar de o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Reuni, estabelecer uma maximização da utilização da infraestrutura já existente nas Universidades para a obtenção dos objetivos do programa, as novas Universidades receberam um aporte financeiro considerável para o início de suas atividades, para compreensão dessa informação, esta análise está sendo detalhada em tópico próprio deste estudo. Especificamente na UFOPA, que é o objeto deste estudo, nos anos iniciais, o privilégio para usabilidade dos recursos destinados as atividades acadêmicas e estruturais ficou concentrado somente em sua sede, ou seja, o foco de desenvolvimento restringiu-se ao Campus de Santarém, sabe-se que ao se implantar uma Universidade a demanda inicial é ampla, isto posto, cabe à administração gerir de maneira equânime os recursos disponíveis, haja vista que inicialmente a fonte de recursos é única e exclusivamente o Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, os campi fora de sede permaneceram em quarentena durante um longo período, as únicas atividades desenvolvidas nesse lapso de tempo foram em favor do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, que era um programa do Governo Federal, onde as Universidades ofertavam cursos de graduação a professores da educação básica dos municípios. A efetivação de alguns campi ocorreu em 2015, entretanto para outros a efetividade só ocorreu em 2017, como é o caso do Campus de Monte Alegre, que é de onde parte este estudo. Neste campus, a autorização de seu primeiro curso regular, atendendo o grande anseio da população, ocorreu somente com a edição da Portaria nº 1.003, de 22 de setembro de 2017, a qual autorizou o funcionamento do Curso de Engenharia de Aquicultura, fazendo com que no segundo semestre letivo de 2017 ingressasse a primeira turma regular deste referido curso no Campus Universitário de Monte Alegre. Este município situa-se na mesorregião do Baixo Amazonas, segundo dados do IBGE, censo de 2010, possui uma população de 55.462 (cinquenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e dois) habitantes, distribuídos em uma área de 18.152,50 (dezoito mil, cento e cinquenta e dois e meio) km<sup>2</sup>. Pela forte presença

aquática na área de abrangência deste município foi instituído que o primeiro curso regular permanente do Campus de Monte Alegre seria Engenharia de Aquicultura.

Para o processo de implementação desse curso foram realizadas algumas pesquisas de intenção entre alunos, professores e membros da sociedade em geral. Nessas pesquisas o Curso de Engenharia de Aquicultura nunca esteve entre as primeiras opções, entretanto por argumentações no sentido da vocação do município, a gestão superior da UFOPA entendeu que o curso designado seria este, haja vista que haveria uma distribuição de áreas entre os campi, sendo que cada unidade seria contemplada com um curso específico e independente.

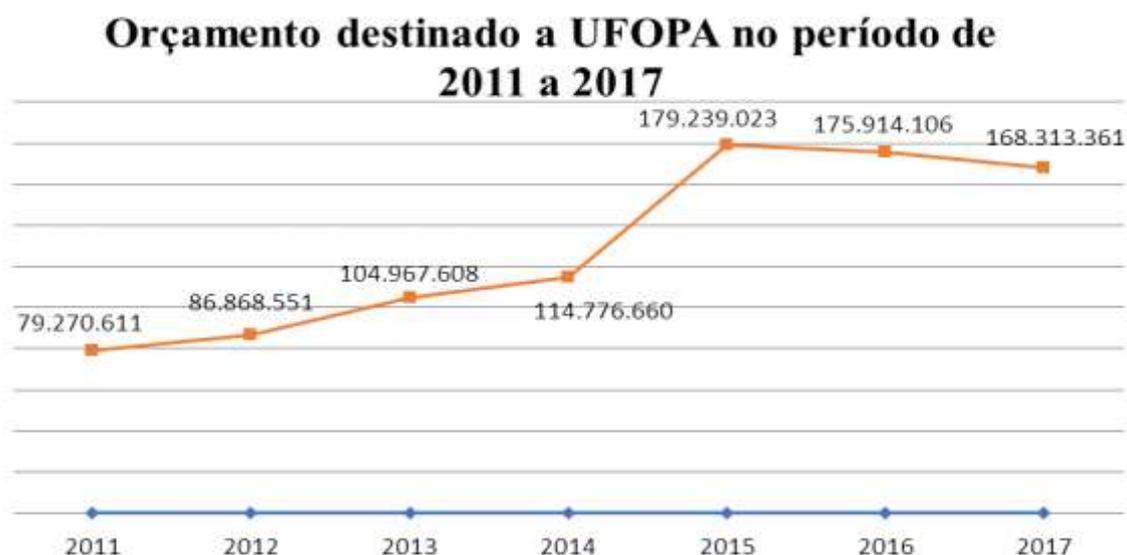
### 3 DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ DE 2010 A 2017

O Reuni foi um programa que numericamente permitiu expansão universitária, bem como ampliação de seu financiamento, segundo dados do (MEC, 2012). Este programa pode ser entendido como uma política pública social, entretanto existiram algumas controvérsias, haja vista que o recebimento dos recursos do programa ficava condicionado ao cumprimento de metas estabelecidas, o que para a comunidade acadêmica seria um fator de interferência na autonomia universitária, podendo influenciar na qualidade do ensino superior público.

Nessa conjuntura, o Governo Federal destinou recursos orçamentários em valores significativos para as Universidades recém-criadas, dentre elas a UFOPA, conforme evolução que se mostrará nas construções seguintes. De acordo com o Ministério do Planejamento, por meio do detalhamento dos créditos orçamentários do Poder Executivo, é possível acompanhar a destinação orçamentária da União para a UFOPA em determinado período, neste caso serão analisados os repasses de 2011 a 2017.

O Gráfico 1, com dados obtidos de relatórios do Ministério do Planejamento, mostra a quantidade de recursos financeiros destinados a UFOPA no período referenciado.

Gráfico 1 – Orçamento destinado a UFOPA no período de 2011 a 2017



Fonte: Ministério do Planejamento – Orçamento da União

Como a instituição foi criada no final do ano de 2009, os recursos destinados a sua implantação inicial, nesse caso, referentes ao ano de 2010 ficaram vinculados a UFPA, em vista disto os valores não fizeram parte desta análise.

Diante dos dados dispostos no Gráfico 1, observa-se a evolução orçamentária destinada a UFOPA nos anos iniciais de sua criação, recursos estes que certamente estariam também disponíveis para a expansão multicampi, é sabido que o Campus de Santarém necessitava ampliar sua infraestrutura, haja vista que a quantidade de alunos ingressantes seria mais elevada, somente na graduação ingressavam 1.200 (um mil e duzentos) alunos aproximadamente, entretanto com planejamento e pensamento coletivo, seria possível, naquele momento, atender as demandas dos Campi.

Outro grande salto orçamentário é constatado no ano de 2015, a partir de então o país atravessa grave recessão, e por consequência o Governo Federal institui, em 2016, um teto para o orçamento federal, o que segundo Rossi e Dweck, (2016) implica um congelamento real das despesas, pressupondo uma redução dos gastos públicos. Nesse sentido, percebe-se que a partir do ano de 2016 há uma diminuição dos repasses governamentais para a UFOPA. Amparado pelo novo ajuste fiscal o governo federal tende a reduzir os repasses, mesmo havendo crescimento populacional, nesse caso, a ampliação de vagas, ou necessidade de fortalecimento da infraestrutura da Universidade,

não terá garantias de crescimento orçamentário, significa afirmar que haverá um esforço drástico para se obter resultados favoráveis. Nesse sentido, se verifica a oportunidade que foi perdida para a efetivação e consolidação de uma Universidade multicampi, a partir de agora deve-se maximizar os resultados, principalmente em decorrência do novo formato de restrições orçamentárias pelo qual o país atravessa.

#### 4 PERCAUÇOS PARA CONSECUÇÃO DA EFETIVA EXPANSÃO

Fatorelli (2012) ressalta que o problema orçamentário, muitas vezes, não está na ausência de recursos, pois conforme visto no gráfico 1, para uma Universidade recém-criada, o aporte financeiro é considerado vultoso, mas sim na prioridade da distribuição desses recursos. É por essa ótica que se observa o problema de administração pública no Brasil, a prioridade, por vezes, é destinada para o atendimento de interesses particulares ou de determinados grupos, sejam eles políticos ou não.

A Região Oeste do estado do Pará foi beneficiada, dado que a nova Universidade teria uma abrangência mais constante na região, entretanto não foi o que se constatou em seus primeiros anos de existência. A atenção continuou a ser dada para a estruturação da sede da instituição, Campus de Santarém. Um dos maiores problemas regional amazônico é ocorrência de grandes distâncias, aliadas a pouca infraestrutura, não é possível deslocar-se com rapidez nessa região, em vista disso e visando minimizar a dificuldade de acesso ao ensino superior público e de qualidade é que surge a chamada interiorização da Universidade, sob a égide do Reuni, que previa além da criação dessas instituições a sua expansão, por intermédio da concepção de Campi. Infelizmente a UFOPA não viabilizou essa expansão em tempo desejado. Sempre se justificou que os recursos eram insuficientes para a implantação das unidades fora de sede, mas o que se observa é que por motivos não vislumbrados a expansão na UFOPA não ocorreu adequadamente.

Nos primeiros anos da instituição seria o tempo ideal para a efetivação dos campi, nesse período a quantidade de alunos na Universidade era baixa, se confrontada a de atualmente, comparando proporcionalmente aos recursos financeiros destinados àquela época seria possível o crescimento conjunto da instituição. Para o funcionamento de alguns campi, atualmente, a instituição obteve a concessão de parcerias, o que para aquele

período certamente também seria uma alternativa viável, mas se não há comprometimento administrativo com o fortalecimento do coletivo, aqueles que estão mais afastados do centro do poder sempre se mantêm em desvantagem.

A reflexão segue nesse sentido, pois no município de Monte Alegre, especificamente, que é um campus da UFOPA, muitos jovens se deslocam para outras cidades do estado e fora dele, ou mesmo para o município de Santarém, onde funciona a sede da instituição, em busca de cursar uma Universidade de qualidade, por outro lado, aqueles que não têm condições financeiras para permanecer em outro local veem seus sonhos desfalecerem, é intrigante perceber uma Universidade tão perto e ao mesmo tempo inacessível. Em contraponto a esta perspectiva o Ministério da Educação – MEC, em seu relatório de avaliação do Reuni, estabelece que

[...] a escolha dos municípios, a localização geográfica e a sua importância no contexto das micro e mesorregiões, se deram de forma a atender a um número maior de estudantes que concorrerem às vagas ofertadas. A escolha apropriada dos municípios garante boa infraestrutura e boa rede de empresas que se habilitam aos editais de licitação, de forma a se evitar atrasos ou dificuldades nas obras (MEC 2012).

Diante disto, fica a indagação: o porquê de tanta demora em consolidar os campi? Se estes são vetores de acesso dos jovens a uma educação superior pública de qualidade e ao mesmo tempo meios de desenvolvimento regional.

Acredito que o principal fator de atraso na obtenção da expansão multicampi dá-se pelo estabelecimento de prioridades dentro da instituição. Não havia prioridade de desenvolvimento dos campi, inicialmente pensava-se apenas no Campus sede, outro aspecto relevante nesse processo é a forma como foram administrados os recursos ao longo dos anos, onde sempre se argumentou que primeiro seria dado ênfase para a estruturação da instituição em Santarém. Outra concepção mais atual, que também tem sérias implicações para a expansão universitária, diz respeito aos cortes orçamentários, implementados pela nova política governamental do país, como se observa no Gráfico 1, a partir de 2016 há uma pretensa e contínua diminuição nos repasses orçamentários para a UFOPA, essa é a nova tendência, dessa forma a gestão da Universidade necessita de ações planejadas e bem executadas, para evitar o precoce sucateamento desta recém criada instituição de ensino superior.

De acordo com relatório de gestão (UFOPA 2014–2018), a previsão inicial era a oferta de cinco cursos em cada campi, entretanto isso não ocorreu, restando somente a implantação de apenas um curso para os campi de Monte Alegre, Alenquer, Itaituba e Óbidos; dois cursos para os campi de Oriximiná e Juruti. Além disso, o curso implantado no Campus de Monte Alegre é do Engenharia de Aquicultura, curso este que demanda um aporte financeiro e estrutural considerável, mas não é o que se tem até o presente. Faz-se necessário melhorar a infraestrutura de laboratórios, áreas de pesquisa, bem como outras demandas internas para o pleno funcionamento do Campus. Estas são pautas de solicitações atuais para que o curso não fique somente na teoria, evitando evasão dos alunos.

## 5 AVANÇOS OBTIDOS POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DA UFOPA E SEUS CAMPI FORA DE SEDE

Os primeiros passos da tão sonhada expansão da UFOPA começaram a ser registrados somente ao final do ano de 2017, no caso do campus de Monte Alegre, espera-se que a partir de então as políticas sejam pensadas para o desenvolvimento conjunto tanto da Universidade como da região onde esta está inserida. Ressalte-se que a UFOPA é composta por 06 (seis) campi, e que esta análise tem como referência o Campus de Monte Alegre, que foi instituído mediante o parecer CNE/CES 204/2010, este parecer também homologou os demais campi que integram a referida instituição.

De maneira genérica e quantitativa pode-se afirmar que o Reuni apresentou resultados positivos no sentido da expansão universitária e conseqüentemente o aumento no número de vagas nas Universidades. De acordo com relatório do MEC (2012), que apresenta um diagnóstico do programa, verifica-se que houve um incremento de recursos financeiros, ampliando a estrutura física, e o conseqüente aumento tanto de Universidades quanto da estrutura multicampi, de acordo com este relatório houve a criação de 18 (dezoito) Universidades no período de 2003 a 2014, e a consolidação e implantação de 173 (cento e setenta e três) campi universitários no mesmo período. Todas essas conquistas da educação pública superior ocorreram em um período de fortalecimento desse nível de ensino, que perdurou por aproximadamente uma década e

o Reuni foi um programa, que apesar das controvérsias, contribuiu para esse acréscimo quantitativo.

O Gráfico 2 demonstra o crescimento de matrículas na UFOPA no período de 2009 a 2017. Em 2009, que é o ano da criação da Universidade, todas as atividades ainda estavam sob tutela da UFPA, por isso inicia-se essa observação desde o ano de sua criação para um suporte analítico mais contundente.

Gráfico 2 – Evolução de matrículas na UFOPA



Fonte: Sistema de Gestão Acadêmica da UFOPA – SIGAA

A UFOPA foi criada em 05 de novembro de 2009, como se observa o número de alunos era insignificante, todavia após sua criação a região passa contar com uma instituição na qual ingressam em média 1.200 (um mil e duzentos) alunos por ano, segundo dados do Sistema de Gestão Acadêmica – SIGAA da Universidade. Verifica-se que logo após a criação da Universidade há um crescimento vertiginoso no número de matrículas. Paralelo a isso a UFOPA aderiu ao Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, o que permitiu capacitação profissional de milhares de professores na Região Oeste do Pará. Todo esse ganho só continua sendo possível pelas políticas públicas que foram pensadas para o desenvolvimento de regiões periféricas do país, sabendo que antes de qualquer projeto de infraestrutura vultoso, o verdadeiro desenvolvimento científico, tecnológico e humano passa pela educação.

O decréscimo de matrículas, observado a partir de 2014, é constatado em virtude da conclusão dos alunos pertencentes ao Parfor, ingressantes em 2010, bem como o alcance do equilíbrio entre ingressantes e concluintes relativos aos alunos regulares da

própria instituição, haja vista que a partir de 2014 começam a receber outorga de grau os ingressantes pelo processo seletivo da Universidade. Ainda assim, a quantidade de matrículas demonstra o quanto a Universidade é importante para o fortalecimento da região, pois muitas pessoas estão tendo acesso a uma formação científica, tecnológica e humana, contribuindo para o desenvolvimento regional.

A UFOPA conta ainda com diversos programas de mestrado e doutorado, nos quais tanto servidores como membros da comunidade em geral têm acesso a uma qualificação virtuosa, visto que o quadro docente da UFOPA possui qualificação prestigiada.

Em relação aos campi, apesar de não se ter resultados tão bons, ao fim de 2017 iniciaram as atividades em pelo menos quatro: Monte Alegre, Alenquer, Juruti e Itaituba, em Óbidos já havia turmas desde 2015, assim como em Oriximiná. Para aquelas unidades que iniciaram suas atividades com cursos regulares somente em 2017 foram distribuídas 40 (quarenta) vagas, exceto para o campus de Juruti que foi contemplado com oferta de dois cursos, disponibilizando, portanto, 80 (oitenta) vagas.

No caso específico do campus de Monte Alegre, onde foi ofertado o Curso de Engenharia de Aquicultura, representou um ganho para a comunidade local, pois há anos que a população do município sonhava com um curso regular na cidade. Com a implantação do curso, os munícipes tiveram seu anseio contemplado, a cada ano estarão sendo ofertadas 40 (quarenta) vagas, com a possibilidade de o campus conquistar outro curso de graduação. Este município tem potencial para se um polo da piscicultura na região, e certamente por meio das pesquisas e fomento projetados pela instituição, em médio prazo o desenvolvimento nessa área será alcançado. Outro ganho para a cidade também se reflete na área econômica, haja vista que atualmente existem 13 (treze) servidores, entre técnicos e professores, com previsão de chegada de mais 02 (dois) professores, além dos colaboradores que atuam na instituição. Em um contexto que abrange toda a Universidade, verifica-se um maciço aumento no número de servidores, conforme observado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Evolução do número de servidores

### **Evolução do Número de Servidores**



Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da UFOPA

No Gráfico 3 está representado o aumento de servidores, entre técnicos administrativos e docentes, desde a criação da instituição até o ano de 2016, percebe-se que além de propiciar oportunidade em oferta de educação pública de nível superior, a Universidade representa para a região uma possibilidade de atuação no serviço público, com isso há um fortalecimento da economia local, bem como oferta de qualificação, tanto para os profissionais da instituição, como membros da comunidade em geral.

A UFOPA em âmbito geral é uma forte disseminadora de políticas de inclusão, desde sua criação que ela é indutora de meios de acesso para os povos indígenas aos cursos de graduação, esse ingresso é realizado por meio de um processo seletivo diferenciado, o qual ocorre somente entre os povos indígenas. Outra política de inclusão teve início em 2015, segundo relatório de gestão (UFOPA 2016), a qual permite acesso aos cursos de graduação para candidatos oriundos de comunidades Quilombolas, os quais também ingressam por meio de processo seletivo diferenciado.

Por todas essas conquistas faz-se necessário o fortalecimento da instituição na região, seus administradores devem perceber que quanto mais possibilidade de expansão existir, uma maior parcela da população terá acesso ao nível de ensino que outrora sequer havia perspectiva de sua ocorrência nesta região.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo o planejamento, seja na Administração Pública seja em atividades particulares, tem se mostrado um meio imprescindível para o pleno atendimento das demandas da sociedade. A boa administração é dependente de ações bem planejadas. Na administração pública não pode haver privilégios de determinados grupos em detrimentos de outros, são percepções triviais, mas que ainda determinam as ações de muitos gestores.

Baseado nessas perspectivas, este estudo se orientou em bibliografias e relatórios para analisar o atraso na expansão da UFOPA, haja vista que ela foi criada com a característica multicampi, sob a chancela do Reuni, que foi um programa de estímulo ao fortalecimento regional, por intermédio da implantação de instituições de ensino superior pública. Constatou-se que os devidos recursos financeiros foram destinados a instituição, entretanto a aplicação foi em favor apenas do campus sede, nesse sentido toda a concentração de cursos ofertados, captação de recursos humanos e tecnológicos, bem como desenvolvimento da infraestrutura, como construção de laboratórios e infraestrutura de sala de aula concentrou-se em Santarém.

Em sentido amplo, a criação de uma nova Universidade para o interior da Amazônia representou um aumento significativo no número de pessoas com acesso ao ensino superior, preenchendo uma lacuna de décadas em relação a esse nível de ensino. Além disso, essa Universidade, por meio das políticas governamentais, proporcionou inclusão social, pois a mesma está agregando grupos que antes vivam em segregamento, em se tratando de ensino superior público, que são os povos indígenas e quilombolas. Em sentido estrito, ainda falta comprometimento e fortalecimento da expansão dessa instituição para que mais pessoas tenham oportunidades e que sua implementação possa fomentar o desenvolvimento regional.

Diante destas proposições, espera-se que a instituição, por intermédio de seus gestores, possa consolidar a expansão regional, estruturando adequadamente cada Campus, sem perder de vista os indicadores de qualidade, porque quantidade é de fácil obtenção, contudo, faz-se necessário que esses números venham acompanhados de indicadores de qualidade.

## REFERÊNCIAS

- AGAPITO, Ana Paula Ferreira. Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na Contemporaneidade, Brasília, DF, ano 16, n. 32, jul/dez. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/14064/pdf>. Acesso em: 8 abr. 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo de 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/monte-alegre/panorama>. Acesso em: 3 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação (2007). Diretrizes Gerais do Decreto nº 6.092 –Reuni –Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesReuni.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação (2012). Análise sobre a Expansão das Universidades Federais. Brasília. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 11 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Relatório Orçamentário da União de 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-aneais/2015/orcamento-anual-de-2015>. Acessado em: 3 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Relatório Orçamentário da União. Orçamentos Anuais. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-aneais>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Decreto 6096 de 24 de abril de 2007: Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. Brasília: 2007.
- BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Relatório de Gestão 2014 – 2018. Disponível em: [https://issuu.com/publicacoesUFOPA/docs/relat\\_rio\\_de\\_gest\\_o\\_UFOPA\\_2014-2018](https://issuu.com/publicacoesUFOPA/docs/relat_rio_de_gest_o_UFOPA_2014-2018). Acesso em: 10 abr. 2018.
- BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Plano de Desenvolvimento Institucional. Disponível em [http://www.UFOPA.edu.br/pdi/public/uploads/arquivos/pdi\\_2012-2016\\_aditamento.pdf](http://www.UFOPA.edu.br/pdi/public/uploads/arquivos/pdi_2012-2016_aditamento.pdf). Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Sistema de Gestão Acadêmica – SIGAA. Disponível em <https://sigaa.UFOPA.edu.br/sigaa/graduacao/geral.jsf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Relatório de Gestão 2016. Disponível em <http://www.UFOPA.edu.br/diavi/arquivo/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016>. Acesso em: 10 abr. 2018.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Orçamento federal de 2013: 42% vai para a dívida pública. Entrevista especial com Maria Lúcia Fattorelli. Instituto Humanitas Unisinos. Setembro de 2012. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/portal-do-ihu-traz-entrevista-especial-com-maria-lucia-fattorelli-sobre-o-orcamento-2013>. Acesso em: 10 abr. 2018.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968; Educar, Curitiba, n. 28, 2006. Editora UFPR.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, Larissa Dahmer; ALMEIDA, Ney Luís Teixeira de. (Orgs.). Serviço Social e educação. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2013.

ROSSI, P.; DWECK, E. Espaço Temático: Austeridade Fiscal, Direitos E Saúde. Cadernos de Saúde Pública Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: um estudo de caso do IFSP

Renata Aliaga<sup>1</sup>

## RESUMO

Considerando o orçamento participativo das escolas públicas como premissa básica de uma gestão democrática, uma vez que se caracteriza pela participação da população nas discussões e definições do orçamento público, o presente artigo visa conhecer, discutir e problematizar a elaboração do orçamento anual do campus Campinas do Instituto Federal de São Paulo no triênio 2014-2016. Para isso, será realizado um estudo de caso a partir de documentos de orientação e de elaboração do orçamento nessa instituição. São registros que envolvem orientações de instâncias superiores, procedimentos internos e atas de reuniões. A análise documental busca indícios de como ocorreu a elaboração orçamentária anual e se esta contemplou os princípios da gestão democrática e orçamento participativo, a partir de elementos como a presença de conselhos nas instâncias decisórias da instituição, audiências públicas e mapeamento das prioridades a partir dos anseios da comunidade local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão democrática. Orçamento participativo. Rede federal. Escola pública.

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pedagoga do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), Campinas, São Paulo. E-mail: renata.aliaga@ifsp.edu.br

# PARTICIPATORY BUDGETING AS A PREMISE FOR A DEMOCRATIC MANAGEMENT: the IFSP case study

## ABSTRACT

Taking into account that participatory budgeting in public schools is a basic premise for a democratic management since it is characterized by population participation in discussions and definition of public budgeting, this paper aims to know, discuss, and argue on the elaboration of annual budget of Federal Institute of São Paulo campus Campinas, for the triennium 2014-2016. In order to achieve this objective, the present **case study will be based on documents guiding the elaboration of this campus' budget** regarding orientations of higher offices, internal procedures, and meeting minutes. This article addresses some publications on the subject, such as Dagnino (2002), Gouveia (2003), Luchmann (2012), and Pereira (2007). Documental analysis searches evidences on how annual budgeting elaboration has been performed, and whether it fits the principles of democratic management and participatory budgeting from elements such as the presence of councils in decision-making instances institution the, public audiences, and mapping priorities from the local community requests.

KEYWORDS: Democratic Management. Participatory Budgeting. Federal Network. Public School.

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando a gestão democrática como um dos princípios da educação nacional e o orçamento participativo como uma etapa fundamental desse processo, este artigo apresenta um estudo de caso que analisou documentos referentes ao processo de elaboração orçamentária do campus Campinas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), no triênio 2014-2016.

Criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação. Atuam na oferta de educação superior, básica e profissional, com ênfase na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Já em sua lei de criação, destacam-se como características e finalidades a proposta de inserção social, de atendimento nas demandas sociais e peculiaridades regionais, a ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, bem como o estímulo aos processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional.

O campus Campinas do IFSP iniciou suas atividades no ano de 2013, através de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação (MEC) e da Ciência e Tecnologia (MCTI), que permitiu que as atividades do IFSP ocorressem dentro de uma unidade do MCTI, o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI), com o intuito de promover uma inédita interligação entre Unidades de Pesquisa e Instituições de Ensino. Além disso, o campus Campinas do IFSP integra o Centro Tecnológico Educacional, projeto que tem como objetivo “fomentar e impulsionar processos de inovação e formar cidadãos comprometidos com o desenvolvimento social e econômico” (IFSP, 2015, p. 19).

Com uma implantação bastante recente, muitas das práticas e processos ainda estão se construindo e se consolidando. Além disso, tanto a instituição como um todo (IFSP) quanto o campus Campinas se constituem como princípios de inserção social e atendimento das demandas locais. Esse é, portanto, um momento oportuno para se discutir as práticas de gestão e, nesse caso específico, os processos orçamentários: se estes contemplam ou não as premissas de gestão democrática previstas na Constituição

Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação.

Assim, o presente artigo apresenta os resultados de pesquisa por mim realizada como trabalho final do curso de Especialização em Gestão Pública, da Universidade Federal de São Paulo, concluído no ano de 2017. Contempla as temáticas: Gestão Pública nas Universidades Públicas e Institutos Federais; Ética na Gestão Pública e os princípios da Administração Pública; e Realidade das Instituições Federais de Ensino e Orçamento Público. Nesse sentido, o trabalho de pesquisa aqui apresentado construiu-se em torno da seguinte questão: a elaboração orçamentária do IFSP campus Campinas contempla uma gestão participativa de interesse?

O debate sobre gestão democrática e a participação popular em instâncias decisórias é ainda muito recente no Brasil. Para Pereira (2007), a exclusão das camadas populares na vida política nacional é uma característica histórica, uma vez que desde os “primórdios da formação da sociedade brasileira e antes mesmo de qualquer tipo de governo no Brasil a exclusão da participação popular destaca-se como uma das características mais significativas da vida política nacional (PEREIRA, 2007, p.09)” Em sua tese, o autor defende que a maior parte da vida política nacional foi marcada pelo elitismo, autoritarismo e a ausência da participação popular nas instâncias representativas.

Foi somente na década de 80 do século XX, após quase vinte anos de governo ditatorial militar, que se pôde presenciar, pela primeira vez no país, o crescimento e fortalecimento da organização popular, principalmente através dos sindicatos e movimentos sociais.

Esse novo momento de ascensão das forças populares, que se iniciou como período histórico em 1978, com a greve da Scania, perdura até o processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992. Nesses anos o País viu nascer e desenvolver o mais forte movimento de organização e participação popular de sua história, que nem mesmo a crise resultante da implantação do neoliberalismo, levado a cabo no governo Fernando Henrique Cardoso, conseguiu desbaratar. (PEREIRA, 2007, p.14)

Para Gouveia (2003, p. 222) “a democratização do Estado e o controle público nas definições sobre a ação estatal são aspirações antigas que ganham, ao final do século XX, novas possibilidades no cenário brasileiro”. Segundo a autora, a democratização das

relações entre Estado e sociedade começaram a ser discutidas justamente no final da década de 80, colocadas em pauta no conjunto das reivindicações do movimento popular, do movimento sindical e dos partidos de esquerda, que estão, neste momento, se fortalecendo e se reorganizando. As reivindicações desses e de outros setores, até então marginalizados do cenário político, buscam a democratização dos processos político-administrativos e a consolidação da cidadania e dos direitos sociais. Complementando o assunto, Dagnino (2002) assevera que:

A definição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente da gestão da sociedade. (DAGNINO, 2002, p. 10)

Segundo Pereira (2007, p. 17), o município de Porto Alegre foi o “primeiro a implementar o processo de participação popular com o modelo do Orçamento Participativo no ano de 1989, sob o governo de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores”. Para o autor, o modelo de Gestão Democrática e o Orçamento Participativo, naquele momento, “configuram uma novidade política e uma possibilidade histórica de superação da tradição autoritária prevalecente sobre essa forma de conceber e administrar os interesses públicos”. A experiência de Porto Alegre, que serviu de exemplo para outros tantos municípios no país, trouxe a possibilidade de discutir o orçamento público, em um processo denominado Orçamento Participativo, que “incorpora práticas de constituição de conselhos de definição de políticas, com uma forma nova de mobilização direta da população, para debater e definir investimentos nos seus locais de moradia”. (GOUVEIA, 2003, p. 222). Cabe aqui usar a definição de Orçamento Participativo (OP) segundo Luchmann (2012):

[...] discussões e definições do orçamento público que, diferente dos Conselhos, que são previstos em legislação, dependem, para a sua implementação, do projeto e da vontade política das administrações governamentais. [...]. O OP apresenta como premissa básica o fato de que a população deve deliberar coletivamente acerca das prioridades de seus bairros, regiões e cidade, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público. Uma das dimensões dessa experiência participativa diz respeito, portanto, ao caráter pedagógico do OP, considerado por muitos como uma “escola de cidadania (LUCHMANN, 2012, p. 515).

Em relação à educação pública, a possibilidade de participação popular na gestão dos recursos é também uma reivindicação histórica dos educadores, que se materializa legalmente no Brasil a partir da Constituição de 1988, que instituiu a gestão democrática do ensino público como princípio para a organização da educação nacional.

No âmbito da educação, a questão do controle público sobre as definições de políticas para a área é, também, uma formulação histórica dos educadores que se expressa, por exemplo, no inciso IV, do artigo 206, da Constituição de 1988, que institui a gestão democrática do ensino público como princípio para a organização da educação nacional. A partir deste dispositivo, a discussão sobre a necessidade da democratização da escola via conselhos escolares, eleição de diretores e da democratização do sistema por meio de práticas participativas de planejamento e gestão alimentaram a década de 90 (GOUVEIA, 2003, p. 222).

A gestão democrática do ensino público é um dos princípios constitucionais da educação nacional, expresso no art. 206 da Constituição Federal de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em consonância com a Constituição Federal, também reforça esse princípio em seu artigo terceiro: “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

No entanto, a discussão sobre a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino é ainda muito incipiente, em muitos casos, ainda ausente na rede pública de ensino. Tanto que a versão mais recente Plano Nacional de Educação, de 2014, institui em sua meta 19:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 59).

Para que as propostas de gestão democrática e participação da comunidade escolar se efetivem, o Plano Nacional de Educação destaca a importância da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A gestão democrática da educação envolve, portanto, a garantia de marcos legais, por meio da regulamentação desse princípio constitucional em leis específicas, pelos entes federativos (o que é reforçado pelo PNE), e a efetivação de mecanismos concretos que garantam a participação de pais, estudantes, funcionários, professores, bem como da comunidade local, na discussão, elaboração e implementação de planos de educação, de planos e projetos político-pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e efetivação da autonomia dessas instituições em articulação com os sistemas de ensino (BRASIL, 2014, p.59).

A possibilidade de participação na definição das políticas públicas e, em especial, no orçamento e nas políticas da escola pública, configuram, mais que um espaço de discussão das necessidades da escola em si, mas um processo pedagógico de aprendizagem política. Para Luchmann (2012):

**Além de promover o ideal da democracia no sentido do “governo do povo e pelo povo”, a participação é entendida como um importante mecanismo de aprendizado político, no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para uma sociedade democrática. Assim, como processo educativo, a participação possibilitaria, entre outros, a aquisição e o aumento de informações, o desenvolvimento de virtudes cívicas, a exemplo da cooperação, do respeito e da tolerância e de habilidades políticas, na conformação de uma cidadania pautada na autonomia, dimensão central da democracia (LUCHMANN, 2012, p. 515).**

Nesse sentido, as experiências de participação direta e de descentralização de políticas públicas passam a ser entendidas como espaços de aprendizado e desenvolvimento de uma concepção de democracia pautada na ideia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

Em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), ao apresentar sua missão perante a sociedade, destaca que:

Acompanhando os processos de transformação no mundo do ensino e do trabalho, e com a perspectiva de diminuição das desigualdades sociais no Brasil, busca construir uma práxis educativa que contribua para a inserção social, para a formação integradora e para a produção do conhecimento (IFSP, 2013, p. 19).

Desta forma, considerando que a participação da comunidade nas decisões da escola configura-se como instrumento de aprendizado político e de construção da cidadania, pretendemos, a partir desse artigo, discutir a participação da comunidade escolar, que compreende gestores, docentes, discentes, servidores administrativos e comunidade local, no processo de elaboração do orçamento anual do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, campus Campinas, no triênio 2014-2016, uma vez que o IFSP assume papel de instituição comprometida com a inserção social e a formação integradora de sua comunidade escolar.

## 2 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A realização deste trabalho contemplou um estudo de caso sobre os processos de elaboração orçamentária do campus Campinas do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo. Visou conhecer, discutir e problematizar a elaboração do orçamento anual do campus Campinas do IFSP no triênio 2014-2016, a partir de documentos institucionais referentes a esse processo. O estudo de caso, como uma modalidade de pesquisa, concentra-se no estudo de um caso em particular. Este deverá ser “representativo para casos análogos a ponto de fundamentar uma generalização para situações semelhantes e, permitindo assim, inferências significativas”. (SEVERINO, 2016, p. 121).

Neste estudo foi utilizado o Manual de Gestão do Orçamento do IFSP, que pode ser acessado através de consulta pelo site da instituição em [www.ifsp.edu.br](http://www.ifsp.edu.br), além das atas e convocações de reuniões de área e assembleias do Conselho de Campus, que puderam ser consultadas nos arquivos do IFSP campus Campinas.

Compreendemos as práticas de orçamento participativo na gestão escolar como um movimento que caminha juntamente com “criação e a expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, formando um quadro de inovação democrática” (LUCHMANN, 2012, p. 514). Ao buscarmos nos aproximar dos processos de elaboração orçamentária do campus Campinas, temos considerado os aspectos pedagógicos da participação da comunidade escolar nesse processo, que abrangem, entre outros aspectos,

“a formação de relações coletivas e de confiança que são constitutivas do capital social, considerado fundamental para uma sociedade.”. (LUCHMANN, 2012, p. 516).

Nos Institutos Federais de São Paulo, os procedimentos para elaboração do orçamento estão descritos no Manual de Elaboração do Orçamento. O documento aponta que, a partir da publicação da Portaria IFSP nº 1003, de 10 de março de 2014, “fica delegada aos diretores-gerais dos campi a gestão do orçamento, mediante critérios definidos pela Pró-reitora de Administração (PRA)”. De acordo com o documento, é de responsabilidade dos campi:

- Emitir alocações orçamentárias para todas as despesas a serem executada pelo campus;
- Efetuar remanejamentos orçamentários e solicitações de suplementação, quando necessário;
- Acompanhar a execução do orçamento, atentando-se para não ultrapassar o recurso previsto na dotação atualizada, através de controles e emissão de relatórios;
- Atender as solicitações da GPL/CCN dentro dos prazos estipulados;- Respeitar prazos e orientações do Manual de Execução do Orçamento 2014.
- Executar integral e com eficiência o orçamento que lhe for provisionado, respeitando a legislação aplicável e as orientações da PRA/DAD/GPL. (IFSP, 2014, p. 5)

É importante destacar, nesse caso, que o campus tem autonomia decisória para realizar a alocação orçamentária de todas as despesas (o termo todo aparece com letra em maiúscula no corpo do texto, dando destaque a essa condição), bem como efetuar remanejamentos e solicitar suplementações. É justamente no processo de alocação, etapa autônoma do campus, que se deve informar a previsão da unidade para cada natureza de despesa. No entanto, ao analisar este documento, notamos que em nenhum momento do processo de gestão orçamentária, o manual trata da participação da comunidade escolar. Suas instruções são de ordem técnica e se referem aos procedimentos referentes aos processos orçamentários, desde sua alocação até a fase final de execução. Ora, a ausência dessa diretriz no principal documento norteador de elaboração de orçamento pode nos indicar que, nessa instituição, a participação popular, seja através de conselhos, seja na forma de participação direta, não tem sido contemplada quando se trata da elaboração do orçamento. No entanto, se considerarmos que o diretor geral do campus, enquanto gestor, detém autonomia na gestão do orçamento e que cabe a cada campus operacionalizar as alocações orçamentárias, conclui-se que pode haver, quando de

interesse do campus, através de iniciativas locais e independentemente de diretrizes institucionais, espaços para debate desse tema com a comunidade escolar. Nesse sentido, para Luck (2008), a gestão educacional constitui uma área estrutural de ação na determinação da dinâmica e da qualidade do ensino. Segundo a autora, isso ocorre porque “é pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência a ação educacional, a partir do paradigma, ideário e estratégias adotadas para tanto” (LUCK, 2008, p. 16).

Ao nos voltarmos ao estudo de caso do campus Campinas, pudemos constatar que a gestão orçamentária é de responsabilidade da Gerência Administrativa, setor responsável por todas as etapas do processo orçamentário, que inclui planejamento, execução e controle. As decisões a respeito do valor destinado a cada natureza de despesa, citado acima como alocação orçamentária, também são de responsabilidade desse setor. Nos anos pesquisados, a alocação orçamentária foi feita com base no orçamento executado no ano anterior, contemplando primeiramente os contratos de natureza contínua, e ajustando proporcionalmente os demais valores.

Finalizado o processo de alocação orçamentária, nos três anos que abarcam o período dessa pesquisa, a planilha de planejamento orçamentário foi apresentada à comunidade escolar na reunião ordinária conhecida como Reunião de Área (RNA). No campus Campinas, a reunião de área acontece semanalmente às quartas feiras. São convocados para a RNA todos os docentes do campus, que possuem presença obrigatória e convidados os servidores técnico-administrativos, cuja presença é opcional. Discentes e comunidade externa não tem acesso à RNA, salvo se convidados de acordo com os itens de pauta. No caso das reuniões de apresentação da planilha de planejamento orçamentário nos anos de 2014 e 2015, não houve convite aos discentes e comunidade externa, conforme convocações e atas das referidas reuniões.

Para Gouveia (2003), quando falamos em gestão participativa do orçamento público, é importante consideramos os seguintes elementos como constitutivos desse processo:

[...] quem inicia o processo de debate do orçamento público; qual é a forma de participação da população; sob que critérios os recursos são distribuídos; a capacidade da população avaliar o próprio processo e o resultado dos debates; qual é o grau de autonomia da população frente ao processo de debate (GOUVEIA, 2003, p. 223).

Nesse sentido, se considerarmos os aspectos acima elencados, pode-se aferir que apenas a etapa de decisão final sobre o orçamento passa por alguns segmentos da comunidade escolar, no entanto, em razão do formato da reunião em que ocorre, não contemplou, nos anos pesquisados, a participação de todos os membros dessa comunidade escolar que engloba, além de docentes e técnico-administrativos, os discentes e a comunidade externa, composta por pais dos estudantes e pela comunidade local.

De acordo com o Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Apesar de sua criação em 2008, até o ano de 2015 os campi do Instituto Federal de São Paulo ainda não haviam institucionalizado seus Conselhos. Foi somente com a Resolução n° 45, de 15 de junho de 2015 que ficou aprovado o regimento dos Conselhos de Campus do IFSP (CONCAM). Em seu artigo oitavo, inciso terceiro, a **resolução aponta que “Art. 8° - Cabe ao CONCAM aprovar, desde que no âmbito de deliberação do campus: III – questões relativas aos relatórios de gestão e propostas de gastos orçamentários.**

Assim, em relação à função deliberativa dos conselhos, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares nos traz que:

A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa (BRASIL, 2004, p. 25).

Até então, o campus Campinas, na ausência de um conselho instituído, não havia direcionado espaços para discussão do orçamento que contemplasse todos os seguimentos da comunidade escolar. As decisões sobre a alocação do orçamento mantiveram-se, no triênio pesquisado (2014-2016), concentradas na Gerência Administrativa do campus. Foi somente no início de 2016 que Conselho de Campus (CONCAM) realizou sua primeira reunião ordinária. No entanto, foi na terceira reunião

ordinária do CONCAM, realizada em setembro de 2016, que foi apresentado como item de pauta a Aprovação do Orçamento para o ano de 2017. Nessa ocasião, os conselheiros poderiam propor alterações na planilha de planejamento orçamentário, com exceção daqueles que envolviam contratos de prestação de serviços continuados, cujo processo licitatório já havia sido realizado e, portanto, o orçamento já estava comprometido. Na ocasião, nenhum dos conselheiros presentes sugeriu mudanças na proposta e ela foi aprovada por unanimidade. Cabe destacar, da mesma forma, que na reunião ordinária do CONCAM não estavam presentes os representantes do segmento discente e ainda não havia conselheiros nomeados como representantes da comunidade externa.

Temos, assim, um esforço do campus na consolidação de seu conselho enquanto instância deliberativa máxima da instituição e representativa de todos os segmentos. Busca-se, através dele, o diálogo com as representações de cada segmento na perspectiva de validar os anseios e necessidades da comunidade escolar.

No entanto, quando tratamos especificamente do conceito de orçamento participativo, considerando as definições de Luchmann (2012) e Gouveia (2003), temos um modelo de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que tem como premissa básica que a população deve deliberar coletivamente acerca de suas prioridades, desde o início das tomadas de decisão sobre o orçamento, definindo as formas de participação da população e os critérios sobre os quais os recursos serão distribuídos.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, buscou-se conhecer e compreender os processos de elaboração orçamentária do campus Campinas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, para discutir se o processo, no triênio 2014-2016, contemplou as premissas de orçamento participativo e gestão democrática, que pudessem favorecer o aprendizado político e a consciência de cidadania dos estudantes e comunidade escolar.

Ao nos aproximarmos do nosso objeto de estudos, percebeu-se que a elaboração do orçamento nessa instituição de ensino segue diretrizes estaduais, que orientam a elaboração do orçamento em todos os campi do IFSP. Ainda que essas diretrizes não tratem da participação popular nesse processo, nota-se notar que houve um esforço local

do campus Campinas em validar suas decisões perante a comunidade local. Nesse contexto, não foi possível, a partir do que foi observado, relacionar se esse processo proporcionaria ou não impacto no aprendizado político dos estudantes. Há de se destacar, no entanto, a ausência da representação discente nos momentos em que se discutiu orçamento. Pode-se supor que a participação dos estudantes em instâncias deliberativas é uma prática que ainda precisa ser consolidada.

No entanto, diante das iniciativas dos responsáveis pelo orçamento em trazer as discussões para a comunidade ainda que sem diretrizes institucionais estabelecidas, pode-se supor que há uma movimentação para que os processos orçamentários passem por debate junto à comunidade escolar. A consolidação do Conselho de Campus (CONCAM) é uma ação central nesse processo. Assim, o início da atuação do CONCAM no ano de 2016 pode trazer novos caminhos para o processo de elaboração orçamentária nos próximos anos.

Inferese, pois, que nos anos pesquisados (2014-2016) o campus buscou validar as decisões tomadas pela Gerência Administrativa acerca do orçamento em reuniões de área e, no ano de 2016, em reunião ordinária no CONCAM. Quando pensamos o orçamento participativo na perspectiva da gestão democrática, temos uma participação popular de forma mais efetiva, que se consolida seja por meio de participação direta da população em plenárias e reuniões abertas e de forma representativa de todos os segmentos nas instâncias deliberativas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria da Educação Básica – Ministério da Educação. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 8 ago.2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 8 ago. 2016.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Orçamento participativo da educação: limites e possibilidades na experiência de União da Vitória/PR. Educar em Revista, Curitiba, PR, n. 22, p. 221-240, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602003000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602003000200010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 ago. 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. Manual do Orçamento do IFSP. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.ifsp.edu.br/index.php/outras-noticias/3-permalinks/3910-cpo.html>. Acesso em: 20 ago. 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. Plano de Desenvolvimento Institucional. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.ifsp.edu.br/index.php/documentos-institucionais/pdi.html>. Acesso em: 20 ago. 2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. Projeto Pedagógico do Curso Técnico em Eletroeletrônica Integrado ao Ensino Médio do IFSP Câmpus Campinas. Campinas, SP, 2015.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. Revista Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 513-532, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302012000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 ago. 2016.

LUCK, Heloísa. Liderança em Gestão Escolar. Petrópolis: Vozes, 2008.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. O orçamento participativo como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista, 2007, 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

# POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO: conceituações no campo educacional

Caio Cabral da Silva<sup>1</sup>  
Márcia Aparecida Jacomini<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar conceitos de política, políticas educacionais e Estado. Para tanto, articulou-se as definições apresentadas por diferentes pesquisadores da área. Dias e Matos (2012) e Souza (2014) foram adotados para compreender o percurso das políticas públicas como área de conhecimento e os diferentes conceitos utilizados. Palonen (2003) contribuiu para a distinção entre *politics*, *policy* e *polity*. Lowi (1964; 1972) foi utilizado para explicar a classificação em políticas. Martins (1993) e Van Zanten (2011) para definição de política educacional e Gramsci (2014) para o conceito de Estado. Espera-se que a sistematização apresentada contribua para discussões e pesquisas no campo de políticas públicas e Educação.

PALAVRAS-CHAVE: Política. Políticas públicas. Políticas educacionais. Estado.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação (Unifesp). Técnico em Assuntos Educacionais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), campus São Paulo, São Paulo. E-mail: cabralcaio@ifsp.edu.br

<sup>2</sup> Doutora em Educação (Feusp). Pós-doutorado (Feusp), com estágio na Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Itália. Docente do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH-Unifesp), campus Guarulhos, São Paulo. E-mail: jacomini.marcia@unifesp.br

# PUBLIC POLICIES AND THE STATE: conceptualizations in the educational field

## ABSTRACT

This article aims to present concepts of politics, educational policies and State. In order to achieve this aim, the definitions presented by different researchers of the area were taken into account. For instance, Dias and Matos (2012) and Souza (2014) were adopted to understand the course of public policies as an area of knowledge and the different concepts used, Palonen (2003) contributed to the distinction among politics, policy and polity, Lowi (1964, 1972) was used to explain the classification in policies, Martins (1993) and Van Zanten (2011) were chosen for educational policy definition and, finally, Gramsci (2014) contributed with the concept of State. It is hoped that the systematization presented in this paper contributes to discussions and research in the field of public policies and Education.

KEYWORDS: Politics. Public policy. Educational policies. State.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é parte da pesquisa de mestrado “Produção acadêmica sobre Educação de Jovens e Adultos (2000-2010)” desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (PPGE-EFLCH-Unifesp). Para esta coletânea, será apresentada uma pesquisa teórica acerca dos conceitos de políticas públicas, políticas educacionais e Estado, enquadrando-se na temática “Direitos Humanos e Políticas Públicas”.

De acordo com Demo (2000), a pesquisa teórica tem por finalidade o aprimoramento dos fundamentos teóricos, por meio da reconstrução de teorias, conceitos, ideias, ideologias. Ela não contribui para uma intervenção imediata na realidade, mas com a elaboração de quadros de referências que permitem compreender a realidade

Assim, o objetivo deste trabalho é sistematizar conceitos-chaves para se pensar a gestão pública, articular discussões acerca de política, políticas educacionais e Estado com pesquisadores da área. Compreender como as políticas são classificadas e quais as principais características consideradas para aferir a qualidade de determina política pública.

Os estudos de Dias e Matos (2012) e Souza (2014) foram adotados para compreender o percurso das políticas públicas como área de conhecimento e os diferentes conceitos utilizados. Palonen (2003) contribuiu para a distinção entre *politics*, *policy* e *polity*. Lowi (1964, 1972) foi utilizado para explicar a classificação das políticas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. As definições de política educacional foram apresentadas a partir dos trabalhos de Martins (1993) e Van Zanten (2011).

A partir de publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram apresentadas as seis características para qualidade das políticas: estabilidade, adaptabilidade, coordenação e coerência, qualidade na implementação, efetiva aplicação e orientação ao interesse público (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2006). Buscou-se relacionar cada uma das características com políticas públicas brasileiras, especialmente do campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

## 2 O SURGIMENTO DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de “política” advém de Aristóteles, a palavra é derivada de *polís* (πόλις) - *politikós* (πολιτικός), significa aquilo que se refere à cidade e, em decorrência, também o que faz parte da vida urbana, civil, pública ou social. Bobbio (1998, p. 964) destaca que o filósofo grego foi o primeiro a escrever um tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado e as várias formas de governo. O sentido clássico adotado na obra *Política* perdurou até a era moderna quando foi substituído por expressões como “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política”, “filosofia política”.

A partir da modernidade, o termo “política” passou a ser utilizado para aquilo que se refere ao Estado ou dele emana. “O conceito política encadeou-se, assim, ao poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido”, considerando o exercício de domínio exclusivo sobre um território e defesa de suas fronteiras (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Dias e Matos (2012) enfatizam a amplitude do conceito “política” e o estreito relacionamento com o poder em geral. Consideram que todos os possíveis significados para “política” estão relacionados com posse, manutenção ou distribuição do poder. A palavra “poder” é, em geral, compreendida como a capacidade ou a possibilidade de produzir efeitos sobre algo ou alguém. Em termos sociológicos possui duas perspectivas: “o poder como capacidade de agir sobre as coisas e o poder como capacidade de determinar o comportamento de outros” (PARO, 2014, p. 33, destaque do autor). Nas duas situações o ser humano está na condição de sujeito (STOPPINO, 1998).

Diferentemente do português, francês, alemão e outros idiomas, na língua inglesa existem termos que distinguem claramente cada conceito: *politics*, *policy* e *polity* (PALONEN, 2003). *Politics* diz respeito “ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder” (DIAS; MATOS, 2012, p. 2).

O termo *Policy* (cujo plural é *policies*) é compreendido como a ação governamental. “Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada

no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 2). Inclui-se, aqui, as políticas de educação, segurança pública, saúde, assistência social e fiscal colocadas em curso pela autoridade competente.

O português Francisco Assis, eurodeputado pelo Partido Socialista, sintetiza ao afirmar que *politics* refere-se à disputa para alcançar e garantir a permanência no exercício do poder enquanto *policy* é a arte de usar o poder, colocar em execução os projetos quando se está no poder (ASSIS, 2015).

Já o termo *polity* é utilizado para designar o sistema político, sua estrutura, possibilidades e limites em função das disputas pelo poder. É o espaço, em geral, onde o poder é aceito como legítimo, é o que divide a esfera política oficial de outras esferas, de outros campos de disputa (PALONEN, 2003).

A área de políticas públicas é relativamente nova, considera-se que a pedra fundamental do surgimento do campo foi a publicação do livro *The Policy Sciences*, em 1951, por David Lerner e Harold D. Lasswell. Na década de 1960 o governo federal estadunidense, suas agências e departamentos, passaram a adotar a análise de políticas públicas. Nos anos 1970 surgiram as disciplinas e programas de pós-graduação voltados para a temática, assim como o surgimento das primeiras revistas científicas especializadas nos EUA (SECCHI, 2016).

Hochman, Arretche e Marques (2014) pontuam que entre o final dos anos 1970 e começo dos anos 1980 começaram a surgir os primeiros estudos sobre políticas públicas no Brasil. Segundo Souza (2014) ainda é bastante escassa a tradução da literatura da área para língua portuguesa.

Considera-se que a área possui quatro “pais” fundadores, a saber, Harold Dwight Laswell, Herbert Alexander Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton. Em estudo sobre o surgimento da área, Souza (2014) destacou a contribuição de cada um dos fundadores. Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) com o intuito de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com os atos governamentais e estabelecer um diálogo entre o governo e a sociedade civil.

Simon (1957) foi o responsável pela introdução do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentava que a limitação poderia ser minimizada por meio da racionalidade. O autor defendia o uso da racionalidade para

maximizar as boas decisões, reconhecia que a limitação de tempo e/ou informações eram problemas que limitavam a tomada de decisões. Incentivava, ainda, a criação de um conjunto de regras e incentivos que servissem de modelo para todos os atores envolvidos nas decisões.

Lindblom (1959, 1979) questionou a ênfase no racionalismo defendidos por Laswell e Simon e propôs incluir outras variáveis para formulação e análise de políticas públicas, considerar as relações de poder, os grupos de interesse, o papel dos partidos políticos e da burocracia, por exemplo.

Easton (1965) contribuiu ao definir políticas públicas como um sistema, com inputs e outputs, entradas e saídas. Em uma ponta estão os agentes da sociedade civil que realizam pressão por determinadas políticas, os partidos, a mídia, grupos de interesse e na outra ponta os resultados e efeitos das pressões exercidas.

Em geral, o estudo de políticas públicas nos EUA e no Brasil possuem o objetivo de analisar e explicar a atuação dos governos enquanto que na Europa o foco costuma ser analisar e explicar o papel do Estado e suas organizações (DIAS; MATOS, 2012).

## 2.1 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

Não há uma única definição para política pública e Souza (2014) complementa afirmando que também não há uma melhor. Diante do exposto, este texto se limitará a apresentar algumas conceituações de política pública e possíveis classificações no que se refere a finalidade e alcance de determinada política.

Larry Gerston (apud DIAS; MATOS, 2012, p. 12) define políticas públicas como **“a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo”**.

No estudo de Souza (2014, p. 68) são apresentadas as definições de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984), Laswell (1936) e Lowi (1964, 1972) para políticas públicas. Mead as define como um campo dentro da investigação política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn considera-as como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos; Peters entende-as como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, agindo de modo direto ou por delegação; e para Dye, é o que o governo decide fazer ou não fazer.

A definição de Lasswell é a mais conhecida: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2014, p. 68). Já a mais clássica é a de Lowi: política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2014, p. 68).

Secchi (2016, p. 5) define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre outros”.

Dias e Matos (2012, p. 1) consideram “políticas públicas” como “soluções específicas para manejar os assuntos públicos” e ressaltam que os elementos mais comuns nas diferentes definições são considerar que política pública é feita em nome do “público”; realizada ou de iniciativa do governo; interpretada e implementada por atores públicos e privados; o que o governo pretende fazer e o que o governo escolhe não fazer.

Diante de tantas definições, é possível resumir

Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2014, p. 69).

As políticas públicas podem ser classificadas em quatro tipos distintos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Esta classificação é conhecida como “Tipologia de Lowi” ou “Arenas de poder” (DIAS; MATOS, 2012). Lowi (1964) destaca que tais categorias não objetivam uma simplificação, elas correspondem aos fenômenos reais. A seguir, com base em Dias e Matos (2012) e Lowi (1964, 1972) são apresentadas as características e exemplos de cada um dos tipos.

Políticas distributivas são financiadas pelo conjunto da sociedade e apenas um grupo específico é beneficiado. É o caso das renúncias fiscais para setores específicos da economia, concessão de subsídios e isenções tarifárias. Como não há grupos que são

afetados negativamente de forma tão direta ou visível, em geral, não costuma ocorrer muitos conflitos nesta arena.

Políticas regulatórias consistem num dos meios de controle social e individual exercido pelo governo, possuem impactos claros e direcionados. Nesta arena beneficiados e prejudicados costumam ser distinguidos de forma mais clara e costuma ocorrer mais disputas quando há interesses antagônicos em jogo. Os códigos de trânsito, de defesa do consumidor, área de telecomunicações e tráfego aéreo são exemplos de políticas regulatórias.

Políticas redistributivas garantem benefícios sociais, direitos básicos e objetivam **diminuir as desigualdades**. “Podem ser de forma direta, através de transferências monetárias, ou indiretas, por influenciarem a longo prazo a **redução das desigualdades**” (DIAS; MATOS, 2012, p. 18). Seguro-desemprego, cotas raciais em universidades e bolsa família são exemplos de políticas do tipo redistributivas

Políticas constitutivas, também conhecidas como estruturadoras, estabelecem as regras estruturais do sistema político, as jurisdições para cada tipo de problema público, as regras para o funcionalismo, o sistema eleitoral, a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os diferentes poderes e esferas governamentais e regras para a participação da sociedade civil.

Segundo Dias e Matos (2012), as políticas públicas ainda podem ser divididas, de acordo com as suas finalidades, em preventivas, compensatórias ou ativas e sociais stricto sensu. As políticas preventivas objetivam impedir ou diminuir problemas sociais graves, todos contribuem com tais políticas por meio do sistema tributário. As políticas de saúde pública, educação, saneamento básico e nutrição são consideradas preventivas.

Políticas compensatórias visam corrigir ou amenizar desequilíbrios gerados por ineficiência do poder público em assegurar o equilíbrio social, são necessárias em virtude de falhas acumuladas na atuação do Estado em políticas preventivas. Em geral, possuem o impacto reduzido pois não alteram o fator originário do problema. As políticas de cotas étnico-raciais para ingresso em universidades públicas são de tipo compensatório.

Políticas sociais stricto sensu são aquelas que o objetivo explícito, sua orientação primeira, é a redistribuição de renda e de benefícios sociais como, por exemplo, o bolsa-família, bolsa-escola e programas de distribuição de alimentos.

As políticas públicas podem ser classificadas ainda quanto ao seu alcance, consideradas focalizadas ou universalistas. Focalizadas são aquelas que se destinam a um

público específico, como o bolsa-família, programas para jovens em regime de privação de liberdade ou pessoas em situação de rua. Políticas do tipo universalistas destinam-se a todos, sem realizar distinção, como é o caso das políticas de saúde e educação (DIAS; MATOS, 2012).

## 2.2 CARACTERÍSTICAS PARA QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo relatório elaborado pelo BID, a preocupação com o conteúdo dos programas de política pública e seus objetivos não são suficientes para garantir a qualidade. O BID propõe seis características-chave para políticas públicas, a saber: estabilidade; adaptabilidade; coordenação e coerência; qualidade na implementação e efetiva aplicação; orientação ao interesse público; eficiência (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2006).

Estabilidade é a medida em que as políticas são estáveis, permanecem, ao longo do tempo. Não significa que não podem sofrer alterações, mas que há uma continuidade do trabalho considerando o que foi realizado e o objetivo que se almeja alcançar. Considerando as diversas campanhas, programas e projetos para Educação de Adultos (EA) no Brasil nos últimos 70 anos é perceptível que “estabilidade” é um ponto bastante crítico, muitas das ações foram interrompidas bruscamente. O Movimento de Educação de Base (MEB), iniciado em 1961, continua atuando em diversos estados brasileiros, sofreu diversas alterações ao longo de sua história, mas talvez seja o melhor exemplo de estabilidade em um movimento no que se refere à EJA. O MEB, apesar de receber financiamento público, não se constitui em uma política de Estado.

Adaptabilidade refere-se a características que as políticas possuem em se adequarem a mudanças sociais ou de sofrerem alterações e ajustes quando já estão em execução. Um exemplo de adaptabilidade é o que ocorreu com a Campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler" em Natal/RN, a proposta de alfabetização no início era bastante tradicional e ao terem contato com o Movimento de Cultura Popular (MCP) de Recife/PE passaram a adotar o Sistema Paulo Freire.

Coordenação e coerência diz respeito ao grau em que as políticas e seus resultados se relacionam e complementam outras políticas, se são compatíveis, e de que

forma os agentes responsáveis pelo desenho e implementação das políticas coordenam tais ações. Um exemplo de "coordenação e coerência" foi a implantação de cursos de especialização *latosensu* na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT) para formar professores para o Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) articulado com o início das atividades do Programa na Rede Federal.

Qualidade na implementação e efetiva aplicação é mensurada pela real execução da política pública, muitas vezes uma política é bem desenhada, estruturada e planejada, mas não é implementada da mesma forma. Esta característica diz respeito a real aplicação da política. No campo da Educação de Adultos, em 1962, a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo (MNCA) foi estabelecida por meio de decreto presidencial, estudos, planejamento e organização das atividades foram realizados e, contudo, a Mobilização não foi efetivamente implementada por questões financeiras.

Orientação ao interesse público refere-se ao grau que as políticas públicas estão direcionadas para o bem-estar geral e não para interesses privados ou de grupos específicos com grande poder econômico e político. O pagamento de auxílio moradia para magistrados e políticos é uma política que não está voltada ao interesse público.

Eficiência é a capacidade do Estado de alocar adequadamente os recursos financeiros em ações que proporcionem maior retorno social. Esta característica é fortemente correlacionada à orientação para o interesse público. A campanha **“De Pé no Chão Também se Aprende a Ler”** é considerada exemplo em eficiência: num período de três anos, a Prefeitura de Natal atendeu mais de 17 mil alunos com um custo-aluno anual inferior a US\$ 2.

Stein e Tommasi (2006) afirmam que a qualidade das políticas públicas depende de diversos fatores, vai além das boas ideias, formulações, processo de desenho e implementação. Consideram a lista de seis características proposta por BID (2006) preliminar, necessária e incompleta. Destacam que são vários atores envolvidos - presidente da república, partidos políticos, sindicatos e empresários, e disputas que fazem parte do desafio e influenciam as características e elementos de cada política. Apesar de elementos em comum, este processo é diferente em cada país.

Os pesquisadores analisaram as políticas públicas implementadas entre os anos 1980 e 2002 em 18 países latino-americanos<sup>3</sup> e classificaram as políticas dos países em “baixa”, “média” ou “alta” em cada uma das seis características apresentadas. O Brasil recebeu classificação “média” em orientação ao interesse público e eficiência e nota “alta” para as demais características, recebendo um indicador geral “alto”. Dos países analisados, o Chile foi o único que recebeu nota “alta” em todas as categorias<sup>4</sup> enquanto Equador, Paraguai e Venezuela receberam os índices mais baixos para qualidade das políticas públicas.

Nas análises, Stein e Tommasi (2006) destacam o forte poder constitucional dado ao presidente da república no Brasil, Colômbia e Equador enquanto em Honduras e no Paraguai o congresso possui forte poder em comparação ao presidente. Contudo, destacam, que no caso brasileiro o presidente necessita do apoio do congresso durante todo seu mandato para conseguir implementar políticas públicas de seu interesse e, em geral, ainda possuem a preocupação de manter uma imagem positiva perante o eleitorado.

### 3 O QUE É POLÍTICA EDUCACIONAL?

Martins (1993, p. 7), em sua obra “O que é política educacional”, afirma que não há conceito que defina política educacional de maneira completa, que não é tarefa possível “já que ela é em si um processo que engloba vários outros processos e conceitos, não sendo por isso definível através de um só termo”.

Van Zanten (2011, p. 640) define política educacional como “programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideais, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação”, a pesquisadora parte da abordagem clássica de políticas públicas de Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (1989).

Martins (1993) destaca que as intenções de uma política podem ser claras e visíveis ou obscuras e camufladas e que todo estabelecimento e definição de uma política

---

<sup>3</sup> Os países analisados foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>4</sup> Para o indicador geral do Chile foi criada uma categoria própria, “muito alto”, devido seu desempenho superior em todas as categorias.

educacional é um exercício prático de poder. A pesquisadora prossegue afirmando ser bastante comum, políticas educacionais que pregam o discurso de desenvolvimento econômico e progresso, que identificam o enriquecimento da indústria com o desenvolvimento social.

As primeiras campanhas de EJA e os discursos de Lourenço Filho são bons exemplos de políticas que identificavam desenvolvimento econômico com social. A Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC) e os acordos Ministério da Educação e Cultura do Brasil e a United State Agency for the Development estadunidense (acordos MEC-Usaid) também associavam o desenvolvimento industrial com a solução de problemas de ordem social por meio de políticas educacionais.

Muitas vezes, as políticas educacionais atendem interesses de ordem econômica e objetivam, de forma não declarada, “fazer com que o processo de escolarização formal possa contribuir para a assimilação de condutas, atitudes e valores adequados a uma sociedade”. E, desta forma, não estimulam o desenvolvimento da capacidade reflexiva e de iniciativa própria, mas a “aceitação da sociedade na forma como ela se organiza, tanto nas relações produtivas como nas relações sociais e afetivas” (MARTINS, 1993, p. 47).

Neubauer (2015, p. 783) destaca que as políticas de educação durante o período da ditadura militar tiveram “fortes traços de clientelismo, uso dos recursos da educação para garantir alianças com a classe política e grupos empresariais (construção de escolas, universalização da merenda, aumento substantivo da distribuição de livros didáticos)”. No campo da EA, um exemplo desta política foi a Cruzada ABC que por meio do programa estadunidense Food for Peace distribuía alimentos como leite em pó, aveia, farinha de trigo, feijão branco, óleo e fubá.

A autora considera que no caso específico do Brasil, houve um esforço de profissionalização no campo educacional a partir do processo de redemocratização. A promulgação da CF de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, a obrigatoriedade de concursos públicos para a carreira do magistério nos municípios, estados e União, a criação do Fundef e de regulamentos para a área seriam resultados deste esforço.

Van Zanten (2011) afirma que são fortes as pressões exercidas, muitas vezes por agências internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em prol de determinadas reformas no campo educacional. Complementa que países emergentes, em desenvolvimento e endividados possuem menos condições de

resistência. Entretanto, no que se refere a rankings que classificam e comparam instituições e modelos de ensino de diferentes países, a influência sobre os países considerados desenvolvidos é cada vez maior.

Muller e Surel (2002) destacam que uma política pública é formada por um conjunto de medidas que dão visibilidade a determinado tema. É necessário a existência de uma “estrutura de sentido” entre as ações e o discurso governamental que demonstre uma tendência para uma direção específica e que tais ações e discursos estejam alinhados com a proposta daquele Estado. São vários os agentes e interesses envolvidos nas discussões sobre quais serão as políticas públicas que estarão na agenda governamental. Os partidos políticos, a mídia, os empresários, organizações sociais e sindicais, intelectuais, entre outros, estão em constante negociação e disputa.

Souza (2014, p. 71) recomenda cautela ao considerar as pressões exercidas na definição e implementação de políticas públicas, não defende nem que as políticas refletem unicamente as pressões sofridas por grupos de interesse nem que as decisões são tomadas exclusivamente por aqueles que estão no poder. “No processo de definição de políticas públicas, sociedade e Estados complexos [...] estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma ‘autonomia relativa do Estado’, o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação” e receba influências internas e externas.

Devido às pressões e interesses, é possível uma política educacional que sirva de estímulo à emancipação, Martins (1993) cita o exemplo da proposta de escola unitária de Antonio Gramsci e as experiências vividas no Brasil no início da década de 1960 com o movimento estudantil, educação popular e a proposta de Paulo Freire.

## 4 ESTADO

Uma melhor compreensão das políticas públicas, entre elas aquelas direcionadas à educação, requer análise do Estado no sistema capitalista. Considera-se que o conceito de Estado integral de Gramsci é bastante profícuo para o entendimento das políticas públicas.

A definição mais conhecida de Estado, em Gramsci, encontra-se no parágrafo 88 do Caderno 6 da obra escrita durante o cárcere do autor marxista:

Estamos sempre no terreno da identificação entre Estado e Governo, identificação que é, justamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que se reportam à noção de sociedade civil (no sentido, pode-se dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção).<sup>5</sup> (GRAMSCI, 2014, p. 762-763, tradução nossa)

A compreensão do conceito gramsciano de Estado passa pelo que o autor entende por sociedade civil e por sociedade política. Por sociedade política entende-se o aparelho estatal, o governo e suas instituições, o comando político, jurídico e militar, ou seja, o Estado em sentido estrito – a utilização mais recorrente do termo. Já a sociedade civil é composta pelo conjunto das organizações, em geral, consideradas particulares, privadas e que possuem certas características.

*Estas organizações da sociedade civil chamadas ‘privadas’ porque são relativamente autônomas em relação à sociedade política, só surgem ou assumem esta função com as revoluções democrático-burguesas, pela organização dos Estados modernos e a intensificação das lutas sociais. São instituições que nasceram a partir da correlação de forças sociais que geraram estes novos Estados, da ampliação da participação política dos cidadãos, dos novos conflitos sociais ligados ao desenvolvimento do modo de produção capitalista. (SCHLESENER, 2007, p. 28)*

Organizações como universidades, sindicatos, igrejas, jornais, partidos políticos, dentre outros, são exemplos do que constitui a sociedade civil para Gramsci. Neste ponto o autor italiano diverge de Marx que entende a sociedade civil como o conjunto das relações econômicas (LIGUORI, 2017).

A “separação” do Estado entre sociedade política e civil é conceitual, puramente metódica, teórica, não é possível uma cisão categórica entre o que pertence ao político e ao civil que não seja no campo teórico, não é concebível uma separação orgânica (GRAMSCI, 2014, p. 460).

Schlesener (2007) destaca que para o exercício do poder é necessária a articulação entre a sociedade política e civil. A primeira corresponde ao poder coercitivo, à força, ao domínio direto; a segunda refere-se ao consenso, sua formação e conservação. Uma crise

---

<sup>5</sup> No original: “Siamo sempre nel terreno della identificazione di Stato e Governo, identificazione che appunto è un ripresentarsi della forma corporativa-economica, cioè della confusione tra società civile e società politica, poiché è da notare che nella nozione generale di Stato entrano elementi che sono da riportare alla nozione di società civile (nel senso, si potrebbe dire, che Stato = società politica + società civile, cioè egemonia corazzata di coercizione).”

orgânica pode ocorrer em duas situações distintas - i) quando a classe dominante não é capaz de manter o consenso, para a manutenção do domínio é necessário que a ideologia dirigente esteja disseminada em todas as classes; ii) quando a classe dominada não está suficientemente organizada para exercer a hegemonia, mesmo que não esteja satisfeita, a classe dominada não conseguirá tomar e exercer o poder se não ocorrer uma articulação entre o que é da ordem da coerção e o que é da ordem do consenso, entre sociedade política e sociedade civil.

Liguori (2017, p. 263), ao interpretar Gramsci, afirma que muitas vezes o Estado age para criar consenso “mas os processos não são unívocos, o Estado constitui também o terreno do conflito de classe, é, ao mesmo tempo, instrumento (de uma classe), mas também lugar (de luta hegemônica) e processo (de unificação das classes dirigentes)”.

Ao considerarmos a atuação da Cruzada ABC e do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)<sup>6</sup>, durante os anos de ditadura civil-militar, a presença em praticamente todos os municípios do país e a estratégia adotada em estimular o serviço militar, o patriotismo e o respeito aos governantes demonstram uma tentativa de construir uma hegemonia, o Estado educando para o consenso.

No período, também é evidente, a demonstração de forte coerção estatal, como todo o aparelho militar e as inúmeras prisões, torturas e exílio daqueles que se opunham ao governo ou demonstravam ideias consideradas progressistas e de esquerda. O Estado, em sentido ampliado ou integral, é perpassado por disputas ideológicas e lutas por hegemonia (LIGUORI, 2017, p. 263).

O conceito gramsciano de Estado integral permite compreender a participação de atores da sociedade política e da sociedade civil na formação de agenda, na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas públicas considerando toda a complexidade desse processo.

---

<sup>6</sup> Cruzada ABC e Mobral são iniciativas no campo da educação de adultos durante o período do governo militar. A Cruzada ABC: Movimento de Ação Básica Cristã atuou entre 1965 e 1970, foi resultado de um acordo que envolvia recursos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development - Usaid) e da Aliança para o Progresso e acompanhamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Devido constantes críticas da interferência estadunidense no país a Cruzada ABC foi substituída pelo Mobral que esteve ativo entre os anos 1968 e 1985 (PAIVA, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que a apresentação e reflexões realizadas articulando os conceitos de política, políticas educacionais e Estado a partir de autores que estudam a temática contribua com agentes formuladores e implementadores de políticas públicas e pesquisadores. Este artigo buscou um embasamento teórico clássico e, ao mesmo tempo, colaborar com conceitos e noções que possam ser incorporados e/ou discutidos por aqueles que vivenciam os desafios diários nas universidades públicas e institutos federais.

Considerando o distanciamento entre o texto formulado em políticas públicas e a sua implementação, tendo em vista as arenas de poder e disputas dos mais diversos grupos de interesse, é fundamental que aqueles que suportam as instituições públicas de nível superior neste país tenham ciência de seu papel e importância. Discutir qual projeto de Educação e de país está em jogo em tempos de tantas reformas, políticas neoliberais e contingenciamento dos recursos para educação pública.

Destaca-se que, este estudo, objetivou a apresentação e reflexão a partir de conceitos e não sua aplicação em um estudo de campo, mas com exemplos que possam elucidar e facilitar a compreensão. Em trabalhos e pesquisas futuras é possível buscar a identificação e aplicação destes estudos teóricos no cotidiano das instituições.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Francisco. Politics e policy: o que perturba o PSD e a sua incapacidade de compreender o verdadeiro alcance da inovadora metodologia agora utilizada pelo Partido Socialista. Público [online], Lisboa, 2015. Disponível em: <https://www.publico.pt/2015/04/30/politica/opiniao/politics-e-policy-1694086>. Acesso em: 19 jan. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: informe 2006. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University; México, DF: Planeta, 2006.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília, DF: UnB, 1998. p. 954-962.

DEMO, Pedro. Metodologia do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2000.

- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.
- EASTON, David. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- GRAMSCI, Antonio. Quaderni del carcere: **edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana**. 4 v. Turim: Einaudi, 2014. [versão eletrônica].
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014.
- JACOMINI, Márcia Aparecida; STOCO, Sergio. Política(s) pública(s). In: MENDES, René (Org.). Dicionário de saúde e segurança do trabalhador: conceitos, definições, história, cultura. Novo Hamburgo, RS: Proteção Publicações, 2018. p. 898-899.
- LASSWELL, Harold Dwight. Politics: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LIGUORI, Guido. Estado. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquele (Orgs.). Dicionário gramsciano. Trad. Ana Maria Chiarini, Diego Silveira Coelho, Leandro de Oliveira Galastri e Silva de Bernardinis. Revisão técnica Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LINDBLOM, Charles Edward. The science of muddling through. Public Administration Review, Washington, DC, v. 19, p. 78-88, 1959.
- LINDBLOM, Charles Edward. Still muddling, not yet through. Public Administration Review, Washington, DC, v. 39, p. 517-526, 1979.
- LOWI, Theodore J. Review: American business, public policy, case-studies, and political theory. World Politics, Cambridge, UK, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 19 jan. 2018
- LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./aug. 1972. Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi\\_1972\\_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf). Acesso em: 19 jan. 2018.
- LYNN, Laurence E. Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.
- MARTINS, Clélia. O que é política educacional. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- MEAD, Lawrence M. Public policy: vision, potential, limits. Policy Currents, [s. l.], v. 68, n. 3, p. 1-4, fev. 1995.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002. Disponível em: <http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

NEUBAUER, Rose. Políticas de Educação. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 779-786.

PAIVA, Vanilda. História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2015.

PALONEN, Kari. Four times of politics: policy, polity, politicking, and politicization. Alternatives: Global, Local, Political, Thousand Oaks, CA, v. 28, n. 2, p. 171-186, mar./may 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40645073>. Acesso em: 19 jan. 2018.

PARO, Vitor Henrique. Educação como exercício de poder: crítica ao senso comum em educação. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2014.

PETERS, Brainard Guy. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

SCHLESENER, Anita Helena. Hegemonia e cultura: Gramsci. 3ª edição. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SIMON, Herbert Alexander. Comportamento administrativo. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. p. 65-86.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. La política de las políticas públicas. Política y gobierno, México, DF, v. XIII, n. 2, p. 393-416, 2006. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/286/196>. Acesso em: 21 jan. 2018.

STOPPINO, Mario. Poder. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília, DF: UnB, 1998. p. 933-943.

VAN ZANTEN, Agnès. Políticas educativas. In: VAN ZANTEN, Agnès (Coord.). Dicionário de Educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 640-645.

ASPECTOS SOBRE QUALIDADE DE VIDA,  
SEGURANÇA, SAÚDE E CULTURA  
ORGANIZACIONAL NO AMBIENTE LABORAL  
DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E  
EQUIVALENTES

# TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO: a gestão do trabalho e a saúde do trabalhador

Nailena Maika da Rocha Vieira<sup>1</sup>

Renata Guerda de Araújo Santos<sup>2</sup>

Mara Cristina Ribeiro<sup>3</sup>

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi conhecer os sentidos e as práticas sobre a gestão de trabalho que são associados ao prazer, sofrimento e adoecimento dos Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) da Reitoria de um Instituto Federal de Educação do Nordeste. Tendo como referencial teórico a Psicodinâmica do Trabalho, empregou-se a abordagem qualitativa, produzindo os dados a partir de entrevistas semiestruturadas, grupos focais e diário de campo. Participaram da investigação 22 servidores. O material produzido foi gravado, transcrito na íntegra e seu conteúdo analisado sob a luz da análise de conteúdo. Os grupos focais validaram as temáticas encontradas. Revelou-se que relações interpessoais positivas, cooperação, flexibilidade para participar da organização dos processos de trabalho, reconhecimento e engajamento são contributivos para a fluidez dos processos laborais, produzindo prazer. Intensificação do trabalho, falta de normatização, reconhecimento e planejamento, além de inflexibilidade, sexismo e a diferenciação entre servidores foram apontados como desencadeadores de sofrimento. Ao se perceberem doentes, devido à elevada carga psíquica enfrentada, os TAEs vivenciam culpabilização e individualização, adotando assim estratégias de defesa individuais. Evidenciar o desconhecimento dos processos referentes ao trabalho desenvolvido por setores diferentes daqueles ocupados pelos participantes emergiu como uma particularidade desta pesquisa quando comparada a pesquisas anteriores. Com esta investigação, pretende-se visibilizar o trabalho dos TAEs no que se refere à produção do prazer, do sofrimento e do adoecimento e, assim, contribuir para a implementação de ações de promoção da saúde desses servidores federais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Instituições de Ensino Superior. Trabalho. Prazer. Estresse Psicológico. Doença.

---

<sup>1</sup> Mestra em Pesquisa Profissional em Saúde (CESMAC). Assistente em Administração do Instituto Federal de Alagoas (Ifal), Maceió, Alagoas. E-mail: nailena.vieira@ifal.edu.br

<sup>2</sup> Doutoranda em Psicologia Social (UAB/Barcelona). Docente do Centro Universitário CESMAC, Maceió, Alagoas. E-mail: guerdapsial@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Ciências (USP). Docente Titular do Centro Universitário CESMAC, Maceió, Alagoas. E-mail: mara.ribeiro@uncisal.edu.br

# TECHNICAL ADMINISTRATIVE ASSISTANT IN EDUCATION: the work management and the health of the worker

## ABSTRACT

This study intends to comprehend meanings and practices on Work Management that are associated to pleasure, suffering and sickness of the Technical-Administrative Assistant in Education (TAAEs) of the Rectory of the Federal Institute of Education in the Northeast of Brazil. Twenty-two workers participated in the investigation. The Psychodynamics of Work was used as theoretical reference, thus gathering data from the qualitative approach based on semi-structured interviews, focus groups and field diary. The material produced was recorded, integrally transcribed and its contents were analyzed according to the content analysis. The focus groups validated the issues found. Results indicated that cooperation, flexibility to participate in the organization of work processes, recognition and engagement were identified as positive interpersonal relations which contribute to the fluidity of labor processes, producing pleasure. On the other hand, work intensification, lack of standardization, recognition and planning, as well as inflexibility, sexism and differentiation between workers were pointed out as responsible for triggering the feeling of suffering. In addition, results also indicate that when the workers realize that they are sick, due to the high psych load they have faced, the feeling of guilt as well as the idea of individualization emerge as TAAEs' individual defense strategies. Moreover, results of the present study also evidenced that the TAAEs' lack of knowledge on work processes developed in different organs to which they did not belong to emerged as a particularity of this research when compared to previous ones. This research intends to make the TAAEs' work visible in relation to the production of pleasure, suffering and illness, and consequently to contribute to the implementation of actions that promote these workers' health.

KEYWORDS: Higher Education Institutions. Work. Pleasure. Psychological Stress. Disease.

## 1 INTRODUÇÃO

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, também denominados Institutos Federais (IFs), são instituições de educação profissional e superior que detêm total autonomia de atuação, sendo equiparadas às universidades federais.

A comunidade acadêmica dos IFs engloba os corpos discente, docente e técnico-administrativos em educação (TAE), dentre esta composição alguns atores se sobressaem: os docentes, por serem responsáveis pelas atividades-fim e o discentes, que são os aprendizes e protagonistas na relação com os docentes (LOUREIRO; MENDES; SILVA, 2017). No entanto, o apoio técnico, administrativo e operacional prestado pelos TAEs é determinante para a eficiência da atividade-fim.

A falta de visibilidade das atividades-meio desenvolvidas, diante do público interno e externo, propicia a existência de uma velada invisibilidade social do indivíduo ocupante desse cargo, levando sua realidade a um desacordo, como apontam Máximo, Araújo e Zambroni-de-Souza (2014) ao destacarem o quanto é fundamental a obtenção do reconhecimento no ambiente de trabalho, sendo esse um fator indispensável para o alcance de prazer, da construção da identidade e da saúde do trabalhador, que é atravessada pelos determinantes e condicionantes sociais, econômicos, tecnológicos e organizacionais responsáveis pelas condições de vida e os fatores de riscos ocupacionais, presentes nos processos de trabalho (BRASIL, 2001).

Ao ser observado o cotidiano dos trabalhadores, detectou-se entre os TAEs sentimentos de insatisfação que levaram a várias reflexões. O que estaria provocando o surgimento desses sentimentos? Os processos de trabalho teriam influência nessa situação? Quais seriam as consequências para a vida desses sujeitos e para o trabalho coletivo? Essas foram algumas questões que nortearam a evolução desta pesquisa produzida em uma capital nordestina.

Portanto, optou-se pela investigação junto aos TAEs da Reitoria de um IF, com o propósito de conhecer os sentidos e práticas sobre a gestão do trabalho, associadas à geração de prazer, sofrimento e doença desses servidores. Este artigo deverá trazer contribuições para o debate relacionado ao eixo: “Os Técnicos Administrativos nas Instituições de Ensino: aspectos sobre qualidade de vida, segurança, saúde e cultura organizacional no ambiente laboral das instituições de Ensino Superior e equivalentes”.

Além de contribuir para o preenchimento de uma lacuna considerável quanto à temática, o estudo pretende criar espaços de discussão e resolução das questões emergentes, cooperando com a implementação de ações de apoio à saúde dos servidores federais.

Para atingir tal objetivo, foi escolhida uma metodologia que, conforme indica Ribeiro (2015), está baseada na compreensão, no olhar e na vivência dos sujeitos implicados na realidade estudada, para tanto optou-se pela abordagem qualitativa. Como técnicas para a produção dos dados, utilizou-se entrevistas semiestruturadas, grupos focais e registros em diário de campo, já a análise do material produzido foi realizada sob a luz da análise de conteúdo.

A pretensão do estudo foi de conhecer a realidade estudada e a partir deste conhecimento possibilitar a criação de espaços dialógicos entre os trabalhadores e entre os trabalhadores e a gestão, além de delinear questões importantes na gestão do trabalho que possam contribuir para a melhoria da condição de trabalho e saúde dos TAEs.

Dentro desta perspectiva, um importante limite desta pesquisa é o fato de que ela representa uma realidade circunscrita a uma determinada região, com seus contextos próprios, não podendo, dessa forma, generalizar seus resultados. Isso, no entanto, aponta para a necessidade de outros estudos em diferentes regiões para que possíveis pontos comuns possam ser discutidos, como necessidades de implantação de políticas institucionais em nível nacional – uma vez que os IFs estão inseridos em todo o território brasileiro.

Já os dados que tratam de particulares de determinadas regiões poderiam ser tratados em fóruns regionais para a melhoria da gestão dos processos de trabalho e, conseqüentemente, para a qualidade e saúde ocupacional dos TAEs.

## 2 O TRABALHO DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Sem que haja prejuízo das atribuições específicas, são atribuições gerais dos TAEs o planejamento, a organização, a execução ou avaliação de atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo, além da execução de tarefas específicas, utilizando-se de recursos

materiais, financeiros ou outros que sejam dispostos pela instituição, buscando assegurar a eficiência, a eficácia das atividades de pesquisa, extensão e ensino.

Para garantir o desenvolvimento de tais competências, os TAEs ocupam cargos que exigem níveis de escolaridade do alfabetizado ao curso superior completo, demonstrando a dimensão de suas atribuições e a complexidade na gestão do trabalho.

O Balanço Social 2003-2014 da Secretaria de Educação Superior (SESu) demonstra uma ampliação de 31% da rede federal constituída pelos IFs no período de uma década. Os dados indicam que entre os anos de 2002 a 2014 o número de campi abertos aumentou no Norte em 133%, no Nordeste em 200%, no Sul em 117%, no Sudeste em 76% e, no Centro-Oeste, em 63% (BRASIL, 2014). Esse crescimento das últimas décadas, de acordo com Loureiro, Mendes e Silva (2017), causou bastante impacto principalmente para os TAEs, tendo em vista que a ampliação de vagas para ocupação desse cargo não foi suficiente.

De acordo com Coutinho et al. (2011), queixas relacionadas ao aumento do volume de trabalho, devido à escassez de servidores e a paralela ampliação da estrutura física da instituição, também acontecem nas universidades públicas brasileiras.

O estudo que os autores realizaram com servidores técnico-administrativos, objetivando dar visibilidade às vivências desses trabalhadores, concluiu que mediante uma realidade complexa, heterogênea e em transformação, tais sujeitos conferem lugar central às suas atividades laborais e buscam contribuir para o pleno funcionamento da instituição, tendo em vista que interpretam seu trabalho de maneira singular e dialética, através de um movimento coletivo e social. Tal conclusão substancia uma questão anteriormente apontada, qual seja, a de que as atividades de apoio exercidas pelos técnico-administrativos são “imprescindíveis para melhor desempenho das atividades-fim” (COUTINHO et al., 2011, p. 105).

### 3 A PSICODINÂMICA DO TRABALHO

Dejours (2012) explica que do encontro da Psicanálise e da Ergonomia a grande evidência que surge é a da existência de um desnível entre o trabalho prescrito para o trabalhador e o trabalho realmente realizado. Ele afirma que não há uma limitação por parte dos trabalhadores para que apenas as tarefas prescritas sejam executadas, já que os

sujeitos reajustam o prescrito transformando ordens, cometendo infrações, trapaceando procedimentos, não por transgressão ou indisciplina, mas sim para fazerem bem o seu trabalho.

Nessa perspectiva a pesquisa utiliza a Psicodinâmica do Trabalho como referencial teórico, objetivando compreender como os trabalhadores mantêm certo equilíbrio psíquico, mesmo submetidos a condições de trabalho que muitas vezes podem indicar um campo para o adoecimento.

Uma questão importante apontada por Merlo e Mendes (2009) é que a Psicodinâmica do Trabalho não se interessa pelo indivíduo isoladamente, pois tem em seu foco o coletivo de trabalho, destarte, ela não busca atos terapêuticos ao diagnosticar o sofrimento psíquico nas situações laborais, mas sim, intervenções analíticas da organização do trabalho nos quais esses indivíduos estiverem inseridos, principalmente na construção de estratégias coletivas voltadas para o trabalho prescrito que afastem o sofrimento e busquem o prazer.

Dejours (2004) explica que as contribuições da Psicodinâmica do Trabalho alcançam a análise da relação existente entre a subjetividade e o trabalho, e que o trabalho se configura como um plano de disputa entre aquilo que se exige do trabalhador, suas diretrizes, competências e habilidades, e aquilo que é possível exercer diante de uma multiplicidade de fatores como as condições de trabalho, as relações entre os pares, a família e a sociedade.

Já a subjetividade é apontada pelo autor como aquilo experimentado pelo corpo físico de forma singular, pois entende-se que o ato de trabalhar passa pela experiência afetiva do sofrimento, ou seja, o corpo está sempre envolvido nesse processo.

Poder utilizar os conceitos da Psicodinâmica do Trabalho permitiu a visualização e decodificação de significativas vivências do dia a dia dos TAEs. E entender que as percepções expostas configuravam sinais de uma consagrada teoria, permitiu o correto direcionamento da análise de todo esse contexto. Partindo dessas concepções, foi possível criar associações entre fatos, percepções e consequências da realidade atual no instituto pesquisado, minimizando a possibilidade de promoção da banalização da saúde do trabalhador.

## 4 METODOLOGIA

Para o aprofundamento da compreensão da realidade do cotidiano do trabalho dos TAEs, de junho a dezembro de 2017 foram produzidos dados utilizando-se as técnicas de entrevista semiestruturada, grupo focal e diário de campo. Como indica Stake (2011), o uso de diversas técnicas traz mais confiança ao estudo e fortalece os resultados obtidos.

Os participantes foram TAEs lotados há pelo menos um ano no mesmo setor, que não estavam em licença ou afastados de suas atribuições. No total, foram realizadas 22 entrevistas individuais e dois grupos focais. Os dados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo, na modalidade análise categorial, segundo Bardin (2011).

A presente pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa e aprovada sob o CAAE nº 66633017.3.0000.0039, em 15 de maio de 2017.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir de três categorias pré-definidas (prazer, sofrimento e adoecimento), os conteúdos que emergiram das entrevistas individuais foram exaustivamente analisados e organizados de acordo com os seus temas, culminando ainda no surgimento de um quarto tema que foi denominado “temas emergentes”. Todos os temas foram validados pelos grupos focais.

Para preservar a identidade dos partícipes, utilizou-se na apresentação das falas produzidas a letra “P” (de participante) seguida pela ordem numérica de 1 a 22 em substituição de seus nomes, já os nomes que surgiram durante os relatos, indispensáveis para o entendimento do conteúdo, foram substituídos pelo substantivo “fulano”.

### 5.1 O QUE PRODUZ PRAZER?

Os participantes falam sobre suas percepções, o que vivem e sentem a partir das relações interpessoais positivas, da cooperação, da flexibilidade em poder participar da organização dos processos, do reconhecimento e do engajamento como edificantes para a geração de prazer.

A expressão da importância da camaradagem e do respeito existente entre os componentes da equipe é evidenciado nas falas.

Olha, eu fico tipo [...] muito tranquilo lá porque... [...] aquilo que eu não tenho conhecimento, não tenho vergonha nenhuma de perguntar ao fulano, a fulana, ao Pró-reitor, até porque eles deixam espaço para isso entendeu? Não julgam por eu não saber alguma coisa. Então todas as atividades ali que eu faço, eu sinto total confiança em fazer [...] ((DEJOURS, 2004, p. 20).

Tanto a individualização quanto o apelo por uma concorrência generalizada entre os trabalhadores, equipes ou serviços são apontadas por Dejours (2004) como fatores que conduzem ao desenvolvimento de condutas desleais entre os indivíduos, bem como à decadência da solidariedade.

Segundo esses TAEs, o cenário onde atuam as equipes no IF pesquisado é caracterizado pelo oposto à deslealdade. Demonstra-se que essa categoria vivencia, no convívio entre os membros das equipes, situações de reconhecimento entre si, resultando em empatia e no consequente desenvolvimento de uma base de confiança entre seus membros.

Sentir-se mergulhado em um ambiente cooperativo foi lembrado da seguinte maneira, “[...] a gente se ajuda [...] Eu acho muito importante no trabalho, a equipe [...] Porque isso influencia muito no dia a dia. A gente vai trabalhar com gosto, porque... né? São pessoas legais...e isso é um diferencial” ((DEJOURS, 2004, p. 5).

A cooperação é apresentada por Dejours (2012) como um fator indissociável da complexa atividade coletiva. Já que trabalhar não representa apenas produção, mas também a convivência, assim, ou o trabalho cria laços sociais de cooperação ou os destrói provocando a desolação do indivíduo.

Quanto à flexibilidade que permite ao sujeito participar ativamente da **organização dos processos de trabalho, fica evidente sua importância em falas como**, “Ele (o chefe) me dá autonomia pra trabalhar, mas eu tenho uma autonomia que respeita ele enquanto pró-reitor de ensino, e a gente se complementa nesse campo de trabalho [...] eu acho que o chefe bom é esse” (DEJOURS, 2012, p. 16).

Tais vivências respaldam o entendimento de que poder usufruir da liberdade para organizar seu modo operatório permite que o sujeito encontre práticas que efetivamente irão lhe conferir prazer.

Revelou-se a conexão entre a flexibilidade da organização do trabalho e o reconhecimento recebido pela capacidade produtiva:

E eu achava que no serviço público eu não ia poder empreender por ser muito fechado, né? Mas eu encontrei várias oportunidades de empreender [...] o problema que a gente tinha de não ter sistema virou uma solução, porque a gente fez o sistema [...]. Hoje é o maior motivo de orgulho pra gente [...]. A gente já fez pesquisa e não tem nada parecido. ((DEJOURS, 2012, p. 8).

O entusiasmo produzido pelo reconhecimento está amparado pela sua indissociabilidade com o comprometimento subjetivo da tarefa, como explica Dejours (2012). Ele relata que o sujeito desloca o reconhecimento do seu feito para o seu ser, e essa construção da identidade individual e coletiva reflete o quanto o TAE pode se comprometer com suas atribuições, contribuindo e vivenciando a missão institucional.

Quanto ao engajamento, relatou-se aquilo que se relaciona com as contribuições gerenciais, institucionais e materiais. As ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo instituto para o cumprimento das tarefas dos TAEs, contribuem para o trabalho prescrito.

[...] Geplanes<sup>4</sup> [...] é um sistema novo na instituição, assim, que eu acho que ele veio para agregar, sabe? [...] que permite que você visualize, né, **no início do ano, aquilo que você vai ter de atividade [...]. Eu acho que isso é bom porque ele dá um planejamento do que é que você tem que fazer.** ((DEJOURS, 2012, p. 5).

Esse é um exemplo de como a contribuição institucional e material podem subsidiar os sujeitos no engajamento e comprometimento com suas tarefas. Apropriados de seu processo laboral, os TAEs associam esta experiência à produção de saúde e qualidade no trabalho.

---

<sup>4</sup> Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico através do qual qualquer pessoa que o acessar tem conhecimento sobre todo o planejamento da instituição.

## 5.2 O QUE PRODUZ SOFRIMENTO?

A análise das temáticas sobre vivências do sofrimento constatou: a intensificação do trabalho; a inflexibilidade institucional; a falta de normatização, reconhecimento e planejamento; o sexismo; e a diferenciação de tratamento oferecido aos TAEs e docentes.

Seja a intensificação do trabalho atrelada ao número reduzido de servidores ou ao volume excessivo de trabalho, diversas falas revelaram seu significado durante as entrevistas, “[...] a gente (Reitoria) faz o trabalho de quatro vezes o segundo (campus) [...]. Então fica muito pesado pra gente. Além disso a gente tem esse trabalho da gestão [...]” ((DEJOURS, 2012, p. 8).

Apoiando a significância dessa narrativa está o fato de que a intensificação do trabalho é compreendida como uma dimensão social de exploração do trabalhador, resultante do aumento quantitativo do trabalho. É predominante na literatura que o trabalho intenso é uma fonte de sofrimento e agravo à saúde dos trabalhadores (PINA; STOTZ, 2014).

Reconhecer essa situação e atuar de forma estratégica parece crucial para a busca de soluções. A diminuição da rotatividade de servidores poderia ser uma forma de se combater a sobrecarga de trabalho, pois poderia evitar desfalques em equipes já consolidadas.

A inflexibilidade (impossibilidade de organizar processos) é subsídio para o sofrimento. No momento em que solicitou-se a um dos entrevistados que relatasse processos de trabalho que fluíam e geravam prazer, foi dito, “Na verdade posso falar mais do que não flui [...] são as coisas bem operacionais, que você não usa muito a cabeça [...] eu me sinto [...] sem tá desenvolvendo todo o meu potencial [...] dá uma certa frustração” ((PINA; STOTZ, 2014, p. 2).

A frustração do servidor, pelo impedimento de utilizar seus recursos subjetivos, provoca conflitos com relação à sua identidade e papel funcional, podendo levar à perda de sentido do trabalho e à apatia do trabalhador.

Também a implantação do ponto eletrônico surgiu como uma questão recorrente durante as entrevistas no que tange à inflexibilidade. Em relatos como, “O que me afeta, que vem do trabalho é... que vai me afetar mais ainda, é a questão do ponto [...]. De me sentir obrigado de tá aqui, assim que nem um escravo [...]” ((PINA; STOTZ, 2014, p. 2).

Salienta-se a necessidade de que a gestão compreenda a integralidade do trabalho no que diz respeito às questões sociais, econômico-materiais e psicológico-simbólicas. Todas as manifestações coletivas de mal-estar merecem um olhar vigilante para que se proponha mudanças eficientes que regulem o bem-estar, conforme discutido por Leão e Minayo Gomez (2014).

O diálogo autêntico entre gestão e servidores seria uma ferramenta primordial na busca da qualificação do processo de trabalho. Passaria a ser uma estratégia no plano da construção da coletividade, pois seria possível negociar as diferenças, monitorar e avaliar as ações.

Outro tema que aparece nas falas é a falta de normativos que orientem claramente a atuação desses trabalhadores.

[...] enquanto esse normativo não sai, a visão de fora é de que a gente não tá fazendo nada, e aí é um desgaste pra equipe que tá se esforçando [...] acaba criando né, a antipatia de um servidor com o outro, coisas que é pela falta da delimitação de competência mesmo [...] pra Reitoria é muito desgaste [...] (LEÃO; MINAYO GOMEZ, 2014, p. 22).

Sendo a Reitoria o órgão sistêmico do instituto, a falta de determinadas normatizações implica em percepções distorcidas do público quanto ao trabalho produzido pelos servidores. Depreende-se que, dessa forma, não se enxerga as realizações da Reitoria, desgastando seus servidores que são vistos como improdutivos.

A falta de reconhecimento cria um cenário conflituoso que leva o indivíduo a se culpar e questionar sobre a importância do seu papel e das atividades que ele desenvolve.

Eu me sinto assim, impotente porque não depende de mim, técnica-administrativa, assistente de administração, resolver. Depende da gestão [...] Então eu fico de mãos atadas assim, algo que me entristece assim, você querer fazer e por falta de... da instituição ainda não reconhecer a importância da PI [...] do retorno que a instituição pode ter. (LEÃO; MINAYO GOMEZ, 2014, p. 10).

A magnitude do reconhecimento é notória, como traz Coutinho et al. (2011) quando relatam que na esfera laboral o reconhecimento é uma forma de deixar claro para o trabalhador sua utilidade de valor social, contribuindo também para a construção de sua identidade.

Dessa forma, os resultados dessa pesquisa corroboram com a teoria quando exprimem a preocupação dos TAEs quanto à execução e visibilidade das atividades. Acredita-se que essa informação sustentará a realização de ações voltadas para a expansão do conhecimento e do planejamento coletivo institucional.

Registrou-se insatisfação quanto ao tratamento direcionado aos TAES e aos docentes, que segundo os técnicos é diferenciado, como se pode observar através da seguinte fala, “[...] a forma diferente como nós TAEs somos tratados aqui [...] o meu desprazer é em você ver que existe essa hierarquização da docência como a... o principal, o mais importante” (COUTINHO et al., 2011, p. 14).

Patologias ligadas ao sofrimento ético indicam que por trás do termo “valor” encontra-se implicitamente estabelecido o fundamento ético da sublimação, que envolve a autoestima (DEJOURS, 2012).

Combater o constrangimento e levar à discussão os motivos que provocam tais desconfortos nos TAEs parece ser a melhor forma de resguardar a sanidade dos indivíduos que se encontram diante de situações constrangedoras. Silva, Aciole e Lancman (2017) indicam que o constrangimento gerado na gestão do serviço público pode enfraquecer debates, construção de regras coletivas, a empatia profissional e o desenvolvimento da cooperação.

O sexismo foi outra questão apontada pelos participantes desta pesquisa em relatos como: “[...] essa instituição é muito sexista, então o masculino sobrepõe-se ao feminino [...] você pode olhar a formação do nosso corpo de gestores” (SILVA; ACIOLE; LANCMAN, 2017, p. 14).

Zambroni-De-Souza e Araújo (2012) apontam para a realidade da divisão sexual do trabalho que indica a existência do trabalho de mulher e trabalho de homem, bem como para o princípio da hierarquia a partir do qual subentende-se que o trabalho do homem tem mais valia do que o trabalho da mulher. O Nordeste brasileiro tem marcas culturais assentadas no patriarcado, no coronelismo e no machismo, tais questões aparecem nesta divisão do trabalho e implicam na compreensão do processo de sofrimento no campo da gestão do trabalho.

Futuros estudos poderão aprofundar tal evidência para que se compreenda os motivos que levaram à formação do cenário atual do IF estudado, onde constata-se, por exemplo, que grande parte da gestão institucional é conduzida pelo gênero masculino.

### 5.3 O QUE PRODUZ ADOECIMENTO?

Embora o conceito de doença não seja apenas ausência de saúde, mas sim um processo complexo que envolve a norma individual estabelecida e o plano político-coletivo, o adoecimento no trabalho aparece como um sinal de elevada carga psíquica, impedindo o servidor de seguir gerindo suas atividades cotidianas e que, neste sentido, produz adoecimento.

De acordo com os TAEs entrevistados, quando se percebem num quadro de adoecimento, eles acabam por desenvolver mecanismos de culpabilização e individualização.

[...] eu tive um problema no olho [...] uma doença chamada serosa central, e a característica dessa doença é nível de ansiedade e estresse alto no trabalho [...] tive que mudar assim, é... a forma até de comportamento [...]. Quando foi em novembro ó eu de novo com esse negócio, só que no outro olho [...]. Aí eu associei, né? Eu digo. É o momento. É o final do ano [...]. Daí eu tentei melhorar e mudei [...] independente disso, de tentar mudar, diminuir o grau de estresse, de tudo... eu, no outro ano, eu tive nos dois olhos. De uma vez só, nos dois olhos [...]. Você acredita que o meu chefe teve também?.

Ainda que tenha conseguido associar o surgimento da doença ao período vivenciado na instituição, não houve consciência de que dever-se-ia reavaliar a gestão do trabalho.

Marques, Martins e Sobrinho (2011) lembram que quem no processo de construção da saúde e do adoecimento tende a se culpar pelo surgimento de suas doenças não as relaciona ao trabalho. Não entendendo como o processo de trabalho pode interferir nos processos de adoecimento, o sujeito fica incapaz de adotar posturas conscientes, cobrar melhorias ou mesmo posicionar-se como ator nessa construção.

Nesse ponto fica claro que os TAEs da Reitoria necessitam apropriar-se da ideia de que os processos de trabalho precisam ser revistos, reanalisados e, em sendo o caso, renegociados, para que se procure a construção de um ambiente menos prejudicial.

## 5.4 TEMAS EMERGENTES

Duas novas temáticas emergiram durante a investigação, a primeira diz respeito a como os TAEs se defenderam do sofrimento, ou reverteram quadros de adoecimento, e a segunda evidencia é o nível de conhecimento que os participantes têm dos demais setores componentes da Reitoria.

O isolamento ou a prática de exercícios (espirituais ou físicos) representam opções dos TAEs participantes do estudo como formas protetivas ou estratégias de promoção à saúde. Foi citado, por exemplo, “E a meditação eu acho que é o que mais me alivia”, ou ainda, “[...] eu saí daqui com taquicardia, estressado [...] aí resolvi mudar. Comprei uma prancha [...] comecei a correr [...] partiu de mim a mudança”.

[...] eu tirei a mágica do meu fone de ouvido. Isso aí pronto, foi maravilhoso porque aí eu chegava no ambiente, botava meu fone de ouvido, e aí começou a reclamar... fingia que eu não tava ouvindo [...] foi a partir desse momento que eu conseguia me sentir melhor.

De acordo com Giongo, Monteiro e Sobrosa (2015), para a Psicodinâmica do Trabalho, os trabalhadores desenvolvem estratégias defensivas que promovem o anestesiamento e a camuflagem do sofrimento, mas que não têm capacidade de modificar as causas deste.

Com relação à segunda temática, ficou evidente o desconhecimento dos processos desenvolvidos pelos outros setores que fazem parte da Reitoria. Um dos participantes trouxe a seguinte afirmação, “Eu realmente... eu não conheço [...] as outras Pró-reitorias, sinceramente, eu tenho uma vaga, um vago conhecimento assim do que é que eles fazem, não sei. Sinceramente não sei” (GIONGO, MONTEIRO; SOBROSA, 2015, p. 18).

Ao estudar organizações com características patológicas, Jackson Filho (2004) constatou que uma das maiores dificuldades encontradas nessas instituições residia exatamente no desconhecimento por parte de alguns, da realidade do funcionamento do serviço e de seus problemas. Foi encontrado aqui um fator estrutural que deverá ser fortemente considerado como tema de discussão, debate e aprofundamento de futuras pesquisas: o desenvolvimento de estruturas de gestão participativa.

Como lembraram Marques, Martins e Sobrinho (2011), é preciso que as organizações entendam que está na hora de a questão ser invertida, e ao contrário de

invalidarmos pessoas, é preciso invalidar processos, condições e a organização do trabalho que invalidam as pessoas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou-se uma via importante para compreender como os TAEs enxergam os diversos aspectos do seu trabalho. A possibilidade de apoio e reconhecimento entre os pares demonstrou sua importância para o estabelecimento de um equilíbrio necessário ao desenvolvimento do trabalho real. Por outro lado, quando se deparam com a falta desse apoio, tanto dos companheiros de trabalho quanto da gestão, experimentam vivências conflituosas, que apesar de negadas pelos participantes, tornaram-se evidentes ao estudo.

Situações conflituosas que geraram adoecimento, tornaram-se desencadeadoras de mudança de atitudes e comportamentos no enfrentamento das questões do cotidiano de trabalho e acabam produzindo efeitos capazes de adaptar o indivíduo ao espaço, permitindo a vivência de prazer, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva. Nesse sentido, a saúde do trabalhador representa um movimento de implicação técnica e política que deve envolver necessariamente a gestão – no fomento de trabalhos coletivos e participativos – e o trabalhador, como sendo um agenciador importante nessa rede de produção.

Desta forma, o compartilhamento das experiências exitosas contribuiria para a **produção de vínculos entre os trabalhadores, e poderia atuar como “descongestionante”** emocional, tendo em vista a importância da influência da coletividade. A saúde é sempre um projeto coletivo e deve ser pensada nesta dimensão para evitar a culpabilização do indivíduo que adocece. É importante a criação de canais de discussão, que permitam tanto a propagação das ações positivas quanto a expressão das angústias e frustrações, construindo uma rede de colaboração entre TAEs, e entre TAEs e a gestão institucional.

Existe, por fim, a necessidade de um alinhamento de atribuições e competências dos gestores, visto que a organização é agente responsável por efeitos danosos ou positivos causados ao funcionamento psíquico do trabalhador. Códigos corporais claros de desconforto e descontentamento apresentados durante a investigação demonstram uma luta pelo autoconvencimento de que não é possível o confronto e resolução de

conflitos existentes. Ações guiadas por tais descobertas gerarão o fortalecimento do desenvolvimento do trabalho não apenas desta instituição, mas da Rede Federal de Ensino, fomentadora da cidadania no país.

## REFERÊNCIAS

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

COUTINHO, M. C. et al. O Trabalho de Manutenção em uma Prefeitura Universitária: Entre Dificuldades e Realizações. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 31, n. 1, p. 96–109, 2011.

DEJOURS, C. Subjetividade, trabalho e ação. *Revista Produção*, v. 14, n. 3, p. 27–34, 2004.

DEJOURS, C. Psicodinâmica do trabalho e teoria da sedução. *Psicologia em Estudo*, v. 17, n. 3, p. 363–371, 2012.

GIONGO, C. R.; MONTEIRO, J. K.; SOBROSA, G. M. R. Psicodinâmica do trabalho no Brasil: revisão sistemática da literatura. *Temas em Psicologia*, v. 23, n. 4, p. 803–814, 2015.

JACKSON FILHO, J. M. Desenho do trabalho e patologia organizacional: um estudo de caso no serviço público. *Revista Produção*, v. 14, n. 3, p. 58–66, 2004.

LEÃO, L. H. C.; MINAYO GOMEZ, C. A questão da saúde mental na vigilância em saúde do trabalhador. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 12, p. 4649–4658, 2014.

LOUREIRO, T.; MENDES, G. H. S.; SILVA, E. P. E. Modelos de gestão e o sofrimento de servidores assistentes em administração. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, v. 17, n. 2, p. 97–105, 2017.

MARQUES, S. V. D.; MARTINS, G. B.; SOBRINHO, O. C. Saúde, trabalho e subjetividade: absenteísmo-doença de trabalhadores em uma universidade pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. Edição Especial, p. 668–680, 2011.

MÁXIMO, T. A. C. O.; ARAÚJO, A. J. S.; ZAMBRONI-DE-SOUZA, P. C. Vivências de Sofrimento e Prazer no Trabalho de Gerentes de Banco. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 34, n. 1, p. 96–111, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; BRASIL. *Balanco social Sensus 2003-2014*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/arquivos>. Acesso em: 25 out. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL; BRASIL; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE NO BRASIL. Doenças relacionadas ao trabalho - manual de procedimentos para os serviços de saúde. Brasília: Editora MS, 2001.

PINA, J. A.; STOTZ, E. N. Intensificação do trabalho e saúde do trabalhador: uma abordagem teórica. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 39, n. 130, p. 150–160, 2014.

RIBEIRO, S. F. R. et al. Promoção de saúde do servidor em uma Universidade pública federal. *Revista do NESME*, v. 13, n. 1, p. 33-45, 2016.

SILVA, J. D. G.; ACIOLE, G. G.; LANCMAN, S. Ambivalências no cuidado em saúde **mental: a ‘loucura’ do trabalho e a saúde dos trabalhadores. Um estudo de caso da clínica do trabalho.** *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v. 21, n. 63, p. 881–892, 3 abr. 2017.

STAKE, R. E. *Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam.* Porto Alegre: Penso, 2011.

ZAMBRONI-DE-SOUZA, P. C.; ARAÚJO, A. J. S. *Psicopatologia Do Trabalho. Psicologia em Estudo*, v. 17, n. 2006, p. 733–735, 2012.

# QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: um olhar para os servidores da educação federal

Ione Santos Souza Silva<sup>1</sup>  
Larissa Fortunato Argollo<sup>2</sup>  
Telma Magali Ribeiro Torres<sup>3</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é mostrar através da análise de trabalhos acadêmicos e documentos institucionais, disponíveis nas páginas eletrônicas, sobre a importância da qualidade de vida no serviço público com vistas a direcionar o olhar para os servidores das Instituições Federais de Ensino. A pesquisa visa contribuir para identificar as ações que estão sendo desenvolvidas para atender os servidores quanto a questão da qualidade de vida (QVT) no ambiente de trabalho e repensar a situação do servidor enquanto trabalhador do contexto educacional. Para tanto, o estudo buscou apresentar/descrever os resultados de três pesquisas já realizadas e que versam sobre o tema em questão na tentativa de melhor entender o processo de Qualidade de Vida no Trabalho com o olhar para o servidor da educação federal. Os resultados apresentados pelos pesquisadores desses artigos, demonstraram a necessidade de maior investimento em programas de QVT dos servidores públicos. Espera-se que este estudo possa despertar nos gestores da Administração Federal maior empenho no sentido de criar programas que busquem melhorar a qualidade de vida e saúde dos servidores visando motivá-los para o trabalho e com isso, aumentar a produtividade e eficiência no serviço público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Qualidade de Vida no Trabalho. Servidor Público. Educação Federal.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência da Educação (Universidad Interamericana - Asunción-PY). Revisora de Texto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) Salvador, Bahia. E-mail: ione@ifba.edu.br

<sup>2</sup> Especialista em Fisioterapia Respiratória e UTI (FSBA). Assistente de Alunos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) Salvador, Bahia. E-mail: larissafortunato@ifba.edu.br

<sup>3</sup> Mestre em Ciência da Educação (Universidad Interamericana - Asunción-PY). Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Salvador, Bahia. E-mail: telma@ifba.edu.br

# QUALITY OF WORK LIFE: a look at federal education servants

## ABSTRACT

The objective of this article is to show the importance of public Federal Educational Institutions servants' life quality by analysing academic works and institutional documents, available on the electronic pages. The research aims to contribute to identify the actions that have being developed to meet the servants' life quality at work environment (QWL) and to rethink the situation of the servant as a worker in the educational context. In order to do so, the study sought to present/describe the results of three studies that dealt with the theme in the attempt to better understand the process of Quality of Work Life with a look to the servant of the Federal Institution. The results presented by the researchers of these articles demonstrated the need for greater investment in QWL programs for public servants. It is hoped that this study could awaken a greater commitment to create programs that seek to improve the quality of life and health of the servants in the Federal Administration's managers in order to motivate them to work and thereby increase productivity and efficiency in the public service.

KEYWORDS: Quality of Work Life. Public Servant. Federal Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Existe uma preocupação muito grande por parte das organizações tanto privadas como públicas com relação à qualidade de vida no trabalho. Alves (2011) ressalta a proposta de que a qualidade de vida no trabalho se apresenta como forma de motivar as pessoas garantindo a promoção de bons resultados para a empresa. No entanto, essas organizações precisam identificar quais as dificuldades de seus funcionários, indicando soluções para o bem-estar e equilíbrio no ambiente de trabalho.

Em se tratando do Serviço Público, são muitos os desafios enfrentados como: estresse, cansaço, sobrecarga de atividades, dificuldades em ajustar a vida profissional com a pessoal, ambiente turbulento, falta de motivação e outros. Tais preocupações giram em torno das questões tratadas no que se costuma chamar de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT). Assim, o objetivo deste estudo é antes de tudo, mostrar como as instituições de ensino desenvolvem a qualidade de vida no trabalho dos servidores considerando a necessidade desse público em seu ambiente laboral.

O estudo utilizou como método a análise de três artigos já realizados, bem como a pesquisa em documentos institucionais, como Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) disponíveis nas páginas eletrônicas e a legislação existente que ressaltam a importância da QVT para os servidores da Educação Federal.

O objetivo, portanto, desta pesquisa é dentre outros, mostrar a importância da QVT em instituições de ensino federal na busca por uma gestão participativa e condizente com a realidade do ambiente organizacional dos servidores públicos.

## 2 ENTENDENDO O CONCEITO DE QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO (QVT)

Historicamente, a expressão Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) passou a existir em meados de 1950, através de estudos desenvolvidos pelo Tavistock Institute em Londres mais precisamente por Louis Davis e seus colaboradores, que pautaram suas ideias nos três pilares: indivíduo, trabalho e organização. (CORREIA, 2000, p.12-17).

A partir disso, surgiu a abordagem sócio-técnica da organização do trabalho, tendo como base a satisfação do trabalhador no ambiente de trabalho (GOULART;

SAMPAIO, 1999). Nos dias atuais, a preocupação em torno da QVT, tem aumentado consideravelmente em virtude da busca por parte das organizações pelo bem-estar de seus colaboradores no sentido de se tornarem mais competitivas e alcançarem o mercado globalizado.

A repercussão sobre o tema Qualidade de Vida no Trabalho está presente em todo tipo de organização seja ela pública ou privada. É importante perceber que a saúde física e mental das pessoas no ambiente de trabalho tem uma relação direta com a sua produtividade e nos resultados organizacionais o que tem gerado muita inquietação por parte dos gestores. (AMORIM, 2010; CABRAL; ZENI, 2016).

Alguns fatores influenciam diretamente na Qualidade de Vida no Trabalho como: a velocidade das mudanças, os avanços tecnológicos, número excessivo de informações, modelos de gestão, tudo isso contribui para diminuir os níveis de QVT. Outro fator a se observar é a questão da insatisfação dos trabalhadores com a remuneração, tipo de atividade exercida, estilo de seus gestores, condições de trabalho, falta de reconhecimento, falta de perspectiva de desenvolvimento profissional, carga excessiva de trabalho, falta de aproveitamento do potencial dos trabalhadores.

Para Limongi-França (2004) o conceito de qualidade de vida no trabalho é um termo bastante abrangente, considerando que a qualidade de vida demonstra uma sensação de bem-estar gerada pelas necessidades individuais recebidas do ambiente social e econômico e das expectativas de vida do ser humano.

Nessa perspectiva, Ogata (2004) enfatiza que quando uma instituição aplica um modelo de gestão que analisa e reconhece conceitos de qualidade de vida no trabalho, observa-se na maioria dos funcionários, uma disposição para o trabalho, melhoria do clima interno e maior comprometimento e produtividade.

Nessa linha de pensamento e com relação ao processo de evolução de Qualidade de Vida no Trabalho, Limongi-França (2004) vai além, quando ressalta:

Qualidade de vida no trabalho é uma compreensão abrangente e comprometida das condições de vida do trabalho, que inclui aspectos de bem-estar, garantia da saúde e segurança física, mental e social e capacitação para realizar tarefas com segurança e bom uso da energia pessoal. A origem do conceito está ligada às condições humanas e a ética do trabalho, que compreende desde exposição a riscos ocupacionais observáveis no ambiente físico, padrões de relação entre trabalho contratado e a retribuição a esse esforço – com suas implicações éticas e ideológicas – até a dinâmica do uso do poder

formal e informal; enfim, inclui o próprio significado do trabalho (LIMOMGI-FRANÇA, 2004, p. 156).

Várias ciências como: Saúde, Ecologia, Ergonomia, Psicologia, Sociologia, Administração, Economia e Engenharia têm apontado a Qualidade de Vida no Trabalho como objeto de estudo. As primeiras ações voltadas para a Qualidade de Vida no Trabalho eram direcionadas para promover a saúde e reduzir os custos com assistência médica, deste modo, as organizações adotavam medidas relacionadas à alimentação saudável, a atividades desportivas e campanhas contra hábitos nocivos à saúde e ao controle de estresse (COUTINHO, 2009; VASCONCELOS, 2001).

Mais tarde, as empresas passaram a considerar o bem-estar e a saúde do trabalhador em seus programas por descobrirem que a Qualidade de Vida no Trabalho não abordava somente os aspectos sócio técnicos, correspondentes à relação entre pessoa e o trabalho. Tais aspectos foram alinhados à motivação e à satisfação dos indivíduos no trabalho (COUTINHO, 2009).

A Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) pode ser definida como uma forma de pensamento que envolve pessoas, trabalho e organizações, e podem ser entendidas por agremiações, exércitos, escolas, hospitais e igrejas, além de empresas.

Nesse sentido, a QVT promove maior participação por parte dos trabalhadores integrando-os aos seus superiores, com os colegas e com o próprio ambiente de trabalho, visando sempre à compreensão das necessidades dos funcionários (MORETTI; TREICHEL, 2003).

Para Goulart e Sampaio (1999) a Qualidade de Vida no Trabalho tem relação com a preocupação com o estresse e como evitá-lo, a procura pela satisfação no trabalho, a importância da saúde mental no ambiente de trabalho. A QVT busca possibilidades concretas de oferecer as pessoas um ambiente de trabalho onde elas se sintam compreendidas e tenham preenchidas as suas expectativas, necessidades, desejos, prazeres, etc.

Outra definição é de que a Qualidade de Vida no Trabalho consiste em adequar o que o indivíduo deseja e o que ele efetivamente alcança na vida que leva. Deste modo, é uma dimensão subjetiva, e sua avaliação é muito importante para medir o estresse, que envolve as áreas da vida profissional, familiar, lazer, etc. (CAÑETE, 2004).

Albuquerque e França (1998 apud CAÑETE, 2004), afirmam que a QVT pode ser entendida como um conjunto de ações de uma empresa que envolve diagnóstico e implementação de melhorias e inovações dentro e fora do ambiente de trabalho, buscando proporcionar melhores condições de desenvolvimento humano durante a realização do trabalho.

Dessa forma, um programa adequado de QVT requer uma organização mais humanizada, envolvendo ao mesmo tempo no trabalho, relativo grau de **responsabilidade e autonomia** assim como o **recebimento de recursos de “feedback”** sobre desempenho, com tarefas adequadas, variedade, enriquecimento do trabalho e ênfase no desenvolvimento pessoal do indivíduo (WALTON, 1973 apud FERNANDES, 1996).

Fernandes (1996) ressalta que a qualidade é antes de tudo, uma questão de atitude. Quem faz e garante a qualidade são as pessoas muito mais do que o sistema, as ferramentas e os métodos de trabalho. Assim, um programa de QVT precisa abranger todos os níveis, direcionando esforços para a canalização da energia disponível para o comprometimento humano.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A realização deste estudo baseou-se na análise de artigos científicos disponíveis nas principais bibliotecas digitais, teses de doutorado, dissertações, documentos institucionais encontrados nas páginas eletrônicas, como os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) e legislações existentes sobre o tema. Os trabalhos foram selecionados de acordo com temas que mencionavam a importância da qualidade de vida no serviço público e implantação de programas de melhorias para os servidores das Instituições Federais de Ensino, sendo utilizadas na pesquisa as palavras-chaves Qualidade de Vida no Trabalho, servidor público e educação federal.

A metodologia utilizada neste estudo baseou-se em uma pesquisa documental que segundo Gil (2002), assemelha-se **em muito com a pesquisa bibliográfica**: “Enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas, sobretudo, por material impresso localizadas nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas”.

Nessa linha de pensamento, Martins (2002) enfatiza que a pesquisa bibliográfica “tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto”. Destaca também que a pesquisa documental “tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de todo gênero dos diferentes domínios da atividade humana”.

Para tanto, foram selecionados e analisados três artigos que tratam da importância da Qualidade de Vida no Trabalho dos servidores da Educação Federal com ênfase na implantação de programas que possibilitam a esses profissionais, trabalhar de forma satisfatória e comprometidos com a Instituição.

Os resultados obtidos através dos artigos analisados ressaltaram a importância da implantação dos programas de QVT nas instituições de ensino evidenciando a necessidade de uma investigação mais profunda sobre a promoção de práticas de reconhecimento individual e coletivo. Verificou-se também a recomendação da criação de projetos de combate ao sedentarismo, fumo e alcoolismo.

#### 4 O SERVIDOR DA EDUCAÇÃO FEDERAL: UM OLHAR PARA A QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

O servidor da Educação Federal desenvolve atividades de suporte ao processo de formação dos alunos, prestando serviços significativos à sociedade. Então, deve haver, além da preocupação com a QVT dos profissionais em educação, ações concretas para que a qualidade aconteça.

Os técnicos-administrativos em educação são profissionais de áreas específicas, com formação que varia desde o ensino fundamental, passando pelo ensino médio, pela graduação e pela pós-graduação. Em sua grande maioria, esses trabalhadores atuam na chamada atividade meio, o que significa dizer que atuam em diversas frentes da grande área administrativa, que inclui temas como finanças, gestão de pessoas, contabilidade, almoxarifado, compras, saúde, gestão de bibliotecas, assistência estudantil, dentre outras. Assim, constroem suas identidades pessoais com base nas atividades profissionais que consideram sua carreira e sem perceber vão se tornando um pouco professores no mundo real, sem deixar de ser técnicos na instituição (CAMPOS, 2016).

A legislação na Administração Pública Federal voltada à qualidade de vida do trabalhador consolida conhecimentos e estimula a prática da promoção à saúde do servidor público federal. Neste aspecto, a Constituição Federal (1988), Art. 196 assegura:

A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

O Decreto nº 7.602/2011 dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), e tem por objetivos a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador dentro dos princípios de universalidade, prevenção, assistência, reabilitação, reparação, diálogo social e integralidade (BRASIL, 2011).

A legislação relacionada à saúde do servidor consente que as instituições da Administração Pública Federal possam adotar e aplicar um conjunto de ações e projetos de promoção à saúde e de qualidade de vida, através das áreas de gestão de pessoas, de saúde e segurança no trabalho e que considere uma gestão participativa, nos termos do artigo 2º da Portaria nº 3, de 25 de março de 2013, **que:** “institui as diretrizes gerais de promoção da saúde do servidor federal, que visam orientar os Órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC” (BRASIL, 2013).

É importante reconhecer que no Brasil, nas últimas décadas, foram criadas leis e normas legais que contribuem para tutela do servidor público e que afetam de forma positiva a sua qualidade de vida no trabalho (QVT). Por exemplo, a Lei 8.112/1990, que instituiu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. As contribuições são: estabilidade no serviço público, isonomia salarial para cargos semelhantes, criação de adicionais de insalubridade e periculosidade, concessões de licenças e afastamentos por questões profissionais e pessoais, esclarece os direitos, deveres, proibições e penalidades relacionadas a todos os servidores públicos, estabelece licença para capacitação (BRASIL, 1990).

Embora os benefícios apresentados pela legislação se processem de forma positiva, muitos pontos negativos podem ser registrados e são resultantes dessa política. A qualificação dos servidores e o interesse dos mesmos em se capacitar pode estimular a evasão. À medida que eles se aprimoram, a tendência é buscar melhores condições de trabalho e salário, em especial, aqueles em cargos de nível menor, já que a lei não

permite, por exemplo, mudanças de cargos após as qualificações e existem carreiras, fora ou no próprio setor público, bem mais promissoras (LACERDA, 2013).

Nesse sentido, Lacerda (2013) ressalta que:

As diversas formas de motivar as pessoas utilizadas no setor privado, dificilmente, poderão ser adotadas da mesma maneira pelos gestores públicos, em virtude das amarras legais, que, por exemplo, estabelecem as formas de progressões na carreira. Outro fator complicador diz respeito aos diferentes regimes de contratação e existência de profissionais com qualificações e motivações bem distintas, executando gestores exercerem seu papel de líder e não apenas de executores de leis. Ela não tem dúvida, que existem grandes entraves para a adoção de um novo modelo, no entanto, já se funções similares no serviço público. (LACERDA, 2013, p. 152-153).

A autora reconhece que são necessárias ações que ampliem as possibilidades de os compreende qual caminho a seguir para gerar melhores resultados e acompanhar as mudanças e reestruturações pelas quais perpassam esse ambiente.

#### 4.1 ANALISANDO E DISCUTINDO RESULTADOS DE OUTROS ESTUDOS

Vários estudos sobre Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) dos servidores públicos têm sido realizados para apresentar e identificar ações que são desenvolvidas para melhorar a qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Para melhor entendimento quanto à questão da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) do servidor na Educação Federal, será apresentado a seguir o exemplo de três trabalhos já realizados onde se procurou mostrar através dos resultados obtidos, como tem sido tratada a questão da QVT nas instituições de ensino.

O primeiro exemplo é o trabalho apresentado por Lauisa Barbosa Pinto, Qualidade de Vida no Trabalho para os servidores técnico-administrativos de uma Universidade em Minas Gerais (2013) com o objetivo de analisar a qualidade de vida percebida pelos servidores da Universidade. O estudo descreveu os significados atribuídos pelos servidores técnico-administrativos em uma universidade pública a respeito da qualidade de vida no trabalho, com o intuito de identificar os indicadores (biológicos, psicológicos, sociais e organizacionais) de qualidade de vida no trabalho para os servidores administrativos, apreender os fatores relevantes e limitantes de Qualidade

de Vida no Trabalho existentes na organização em estudo e separar os indivíduos em grupos, com base nas variáveis mais relevantes verificadas. O objetivo da pesquisa investigou a qualidade de vida percebida pelos técnico-administrativos em uma universidade pública Federal em Minas Gerais.

A metodologia utilizada pela pesquisadora baseou-se na abordagem biopsicossocial e organizacional (BPSO-96) e o modelo conceitual de gestão de competências em qualidade de vida no trabalho de Limongi-França (2010). A pesquisadora utilizou o método composto de duas fases, a primeira, quantitativa com a análise de estatísticas descritivas e multivariadas, e a segunda fase, qualitativa com a análise de conteúdo. Perguntou-se aos servidores técnico-administrativos se eles tinham qualidade de vida no trabalho e 64,5% dos respondentes afirmaram que sim, ao passo que 23,7% alegaram que não e 11,8% não se pronunciaram.

A pesquisadora observou que o perfil do gestor público e seu relacionamento com os servidores na realização do trabalho foram os pontos de maior relevância encontrados no estudo e que afetam a percepção de qualidade de vida no trabalho.

Luisa Barbosa Pinto (2013) concluiu o seu trabalho com a sugestão de que a universidade analisada implante um programa de gestão de qualidade de vida no trabalho, inicialmente, focando nos itens de maior relevância encontrados neste estudo. Recomendou também a criação de um projeto voltado para a realização de atividade física, a prática de esportes e campanhas contra maus hábitos, como fumo, sedentarismo e alcoolismo.

A despeito disso, a adoção de programas de Qualidade de Vida no Trabalho e promoção da saúde, entra em cena como forma de proporcionar ao servidor maior resistência ao estresse, maior estabilidade emocional, maior motivação, maior eficiência no trabalho, melhor autoimagem e melhor relacionamento. Além disso, a instituição é beneficiada com uma força de trabalho mais saudável, com menor absentismo/rotatividade, menor número de acidentes, menor custo de saúde assistencial, maior produtividade e um melhor ambiente de trabalho (SILVA; DE MARCHI, 1997).

A Tese de Doutorado realizada por Tânia Gomes Figueira (2014) ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, figura aqui como o segundo exemplo e apresenta o Artigo Avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) no Contexto do Setor Público Brasileiro: Fatores Constituintes do Ponto de Vista dos servidores. A pesquisa consistiu em conhecer a percepção global dos servidores de

uma instituição pública brasileira sobre a Qualidade de Vida no Trabalho, com base nas caracterizações tanto das condições de organização e das relações sócio profissionais de trabalho, quanto das possibilidades de reconhecimento e crescimento profissional e do elo trabalho-vida social.

A pesquisadora utilizou o método do Inventário de Avaliação de Qualidade de Vida no Trabalho (IA-QVT) desenvolvido para diagnosticar e monitorar a QVT nas organizações. O resultado da pesquisa mostrou que na avaliação global dos servidores sobre a QVT, a maioria (54,42%) dos entrevistados demonstra aspectos positivos do trabalho, indicando a predominância do bem-estar.

Desta maneira, nota-se a importância da realização de projetos de QVT, com vistas a concretizar os perfis de bem-estar dos servidores. Com relação a organização do trabalho, o resultado da pesquisa indicou a necessidade de reverter o processo e gestão do trabalho para promover bem-estar.

Na questão do reconhecimento para a promoção da QVT na percepção dos servidores, o resultado apresentado pela pesquisadora sugeriu uma investigação aprofundada para verificar como atuar na promoção de práticas de reconhecimento individual e coletivo.

Para Figueira (2014) as “relações sócio profissionais de trabalho” foram o segundo fator mais bem avaliado pelos servidores. Isto significa que essas relações atuam de forma compensatória em relação ao bem-estar produzido. Quanto ao fator elo: “trabalho e vida social” registrou-se a maior avaliação por parte dos servidores, confirmando a importância associada à harmonia entre o trabalho e outras esferas da vida.

Com relação a esta assertiva, Alves (2011) destaca que a Qualidade de Vida no Trabalho deve motivar as pessoas e garantir a geração de bons resultados para a empresa. Para tanto, as organizações precisam estar comprometidas em identificar as dificuldades de seus funcionários, propondo soluções para os problemas, visando o bem-estar e o equilíbrio no ambiente de trabalho.

Outro exemplo que pode ser apreciado é o trabalho realizado por Valéria Garlet, Thiago Antônio Beuron e Flávia Luciane Scherer (2017) que abordou a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) das Instituições Federais de Ensino Superior Gaúchas com a finalidade de identificar as ações desenvolvidas.

O estudo surgiu devido à preocupação constante que as organizações têm tido com relação à questão da Qualidade de Vida no Trabalho, motivação e satisfação. O trabalho desses pesquisadores teve como objetivo diagnosticar/descrever as ações de Qualidade de Vida no Trabalho desenvolvidas em Instituições Federais de Ensino Superior – IFES gaúchas, com a intenção de evidenciar os esforços empreendidos por estas organizações para melhorar a QVT de seus servidores.

O método utilizado pelos pesquisadores, fundamentou o estudo em uma pesquisa documental, através da análise de documentos e informações obtidas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e na estrutura organizacional das instituições analisadas, para verificar quais informações relacionadas à qualidade de vida no trabalho e saúde do servidor estavam presentes.

Vale mencionar neste espaço a Lei 10.861/2004 que institui o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES) e comprova a obrigatoriedade das IES desenvolverem seus PDIs, instrumento que representa o planejamento estratégico das Instituições de Ensino Superior, criado pelo Ministério da Educação.

O estudo realizado por esses pesquisadores analisou 9 (nove) instituições gaúchas a saber: FURG (Universidade Federal do Rio Grande), IFFarroupilha (Instituto Federal de Farroupilha), IFRS (Instituto Federal do Rio Grande do Sul), IFSUL (Instituto Federal Sul-rio-grandense), UFCSPA (Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre), UFPEL (Universidade Federal de Pelotas), UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), UFSM (Universidade Federal de Santa Maria), UNIPAMPA (Universidade Federal do Pampa).

A análise deste trabalho considerou a informação das instituições que tratam de QVT no seu PDI, qual setor responsável pela QVT e quais as ações desenvolvidas. O resultado das instituições analisadas identificou que a FURG, o IFFarroupilha, a UFPEL, a UFSM e a UNIPAMPA, podem ser consideradas exemplos a serem seguidos, pois, além de desenvolverem ações de QVT, também divulgam de maneira eficaz as suas atividades, mostrando a toda comunidade os benefícios que seus servidores podem dispor ao trabalharem nestas instituições.

Os pesquisadores consideraram o resultado do estudo bastante relevante quando constataram que algumas instituições julgam realmente importante a qualidade de vida no trabalho do servidor, enquanto outras não divulgam nenhuma informação sobre o assunto. A recomendação dos pesquisadores é que trabalhos futuros possam ter um olhar

mais atento ao tema em questão, haja vista, a grande necessidade existente por parte dos servidores.

Percebe-se, com os resultados obtidos pelos pesquisadores, uma preocupação muito grande com relação à qualidade de vida no trabalho dos servidores públicos. Uma contribuição importante do estudo verificou que a concepção dos funcionários entrevistados, sobre a Qualidade de Vida no Trabalho, está associada de maneira positiva às dimensões da (QVT) avaliada. Ou seja, à proporção que os trabalhadores eram tratados com respeito e igualdade, experimentavam maior satisfação no desenvolvimento de suas atividades profissionais.

Este estudo foi realizado com a intenção de mostrar a importância da qualidade de vida no serviço público tendo em vista que o bem-estar dos servidores contribui para um ambiente de trabalho harmonioso com consequentes benefícios para a Administração Pública Federal.

A promoção de ações de saúde e de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) demonstrou ser imprescindível para a satisfação do servidor público federal e está diretamente relacionada com a produtividade, entretanto, percebe-se uma negligência por parte das instituições em virtude do alto índice de afastamentos dos servidores nos locais de trabalho, o que tem causado conflitos nos níveis funcionais e institucionais, visto que as substituições de servidores no serviço público são realizadas através de concurso público com processo altamente burocrático.

A preocupação com a saúde e a qualidade de vida do servidor na gestão pública ainda se constitui um grande desafio, principalmente quando se depara com os inúmeros problemas enfrentados no cotidiano do Serviço Público. Entende-se que a qualidade de vida envolve a satisfação e as expectativas não apenas humanas, mas também técnicas, por parte do trabalhador e para melhorá-la é preciso passar por um processo contínuo, pois requer o comprometimento do indivíduo com um estilo de vida.

As inúmeras pesquisas realizadas sobre a questão da Qualidade de Vida no Trabalho dos servidores públicos federais comprovam a necessidade e a importância de se discutir ainda mais sobre o assunto, dada a sua complexidade e abrangência. Torna-se necessária mais iniciativa e programas específicos com ações que beneficiem o ambiente laboral desses servidores, além de mudança na mentalidade dos gestores para o alcance do sucesso nos programas de Qualidade de Vida com consequente produtividade positiva no contexto do trabalho.

O estudo, entre outros aspectos, mostrou que ainda persiste o desafio demonstrado na introdução, quanto à promoção da QVT para os servidores públicos, com a intenção de provocar mudanças necessárias na organização do trabalho para ampliar as vivências de bem-estar no cotidiano laboral dos servidores. A implementação de forma adequada das atividades de promoção da QVT no Serviço Público, pode reduzir os riscos causados nos ambientes de trabalho, evitando assim, as doenças ocupacionais.

Para a Administração Pública Federal, a pesquisa pode ser considerada relevante uma vez que poderá contribuir para o desenvolvimento de projetos voltados para a valorização do trabalho realizado pelo servidor no cumprimento de sua missão no Serviço Público.

Espera-se, portanto, que novas pesquisas possam analisar esta temática em outras realidades organizacionais públicas, visando oferecer elementos para um estudo mais aprofundado das ações que interferem no nível de qualidade de vida dos trabalhadores desse segmento.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L.G.; LIMONGI-FRANÇA, A.C. Estratégias de Recursos Humanos e Gestão da Qualidade de Vida no Trabalho: o stress e a expansão do conceito de qualidade total. *Revista de Administração*, São Paulo: v.33, n.2, p. 40-51, 1998.

ALVES, E.F. Programas e ações em qualidade de vida no trabalho: possibilidades e limites das organizações. *Revista Eletrônica Fafit/facic*. [online]. Itacaré, v.2, n.1, p. 14-25, jan/jun.2011. Disponível em: <http://www.fafit.com.br/revista/index.php/fafit/article/view/16> Acesso em: 11 abr. 2018.

AMORIM, Tânia Gonçalves Ferreira Nobre. Qualidade de vida no trabalho: preocupação também para servidores públicos? [online]. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa – RECADM*, v. 9, n. 1, p. 35-48. Campo Largo – Paraná, 2010. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/357> Acesso em: 07 de abr. 2018.

BITENCOURT, Cláudia. (Org.) *Gestão Contemporânea de Pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

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

BRASIL. Decreto nº 7602, de 7 nov. 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST. Brasília, DF. 2011.

BRASIL. Lei 8.112: promulgada em 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1.

BRASIL, Lei 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília-DF: Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm) Acesso em: 13 de abr. 2018.

BRASIL. Secretária de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria normativa nº 3, de 25 de março de 2013. DOU de 27/03/2013. Brasília, DF. 2013.

CABRAL, A.; ZENI, E. O trabalho com qualidade de vida: um estudo de caso na guarda municipal de Chapecó. Revista Científica Tecnológica. [online]. V. 4, n. 1, 2016. Disponível em: <https://uceff.edu.br/revista/index.php/revista/article/view/136> Acesso em: 07 de abr. 2018.

CAMPOS, Nilo Moraes. Qualidade de vida no trabalho dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal Sul-rio-grandense lotados em Pelotas. Dissertação (Mestrado) Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2016.

CAÑETE, Ingrid. Qualidade de Vida no Trabalho: muitas Definições e Inúmeros Significados. In: BITENCOURT, Cláudia. (Org.). Gestão Contemporânea de Pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2004.

CORREIA, A. C. Um instante de reflexão sobre o homem e o trabalho. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n. 11, p. 12-17, 2000.

COUTINHO, M.L.G. Práticas de gestão de projetos em Programas de Qualidade de vida no trabalho. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de São Paulo: 2009.

FERNANDES, Eda. Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

FIGUEIRA, Tânia Gomes. Avaliação da qualidade de vida no trabalho (QVT) no contexto do setor público brasileiro: fatores constituintes do ponto de vista dos servidores. In: Bem-Estar, Mal-Estar e Qualidade de Vida no Trabalho em uma Instituição Pública Brasileira. Tese (Doutorado), Tânia Gomes Figueira, Brasília – DF: 2014.

GARLET, Valéria; BEURON, Thiago Antônio; SCHERER, Flávia Luciane. Qualidade de vida no serviço público: Ações de qualidade de vida no trabalho apresentadas nos documentos das instituições federais de ensino superior gaúchas. Revista do CEPE, Santa Cruz do Sul, nº 45, p. 109-126, jan/jun., 2017.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.  
GOULART, I.; SAMPAIO, J. (orgs.). Qualidade de Vida, Saúde Mental e Psicologia Social. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

LACERDA, Josiane Auxiliadora. Capacitação e o perfil dos servidores públicos: um estudo descritivo de uma universidade federal mineira. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Lavras, 2013. Lavras: UFLA, p.152-153, 2013.

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. Qualidade de Vida no Trabalho: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial. São Paulo: Atlas, 2004.  
MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de Monografias e Dissertações. São Paulo: Atlas, p.35, 2002.

MORETTI, S.; TREICHEL, A. Qualidade de Vida no Trabalho e autorrealização Humana. Revista Leonardo pós-Órgão de Divulgação Científica e Cultural do ICPG, Blumenau, 1,3, pp.73-80, 2003.

OGATA, Alberto. A Qualidade de vida no Trabalho e a Responsabilidade Social. 2004. Disponível em:  
[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/13235/1/2012\\_art\\_tnfdamasceno.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/13235/1/2012_art_tnfdamasceno.pdf)  
Acesso em: 14 de abr., 2018.

PINTO, Lauisa Barbosa. Qualidade de vida no Trabalho para os servidores técnico-administrativos de uma universidade federal em Minas Gerais. Dissertação (Mestrado). Lavras: UFLA, 2013.

SILVA, M. A. D.; DE MARCHI, R. Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho. São Paulo: Editora Best Seller, 1997.

VASCONCELOS, Anselmo Ferreira. Qualidade de Vida no Trabalho: origem, evolução e perspectivas. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, 2001.

WALTON, R. E. Quality of working life: What is this? Cambridge: Sloan Management Review, v.15, n.1, 1973.

# A IMPORTÂNCIA DAS CONDIÇÕES ERGONÔMICAS NA CONSTRUÇÃO DO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL DO IFNMG CAMPUS ARAÇUAÍ

Magda Matos Tanure do Amaral<sup>1</sup>

Ricardo Jardim Neiva<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo objetiva diagnosticar a situação ergonômica dos servidores Técnicos Administrativo em Educação do IFNMG- Campus Araçuaí, ao mesmo passo em que pretende demonstrar como o comportamento organizacional pode ser ressignificado e reconstruído, situando o sujeito no núcleo da mudança organizacional. O método investigativo que direcionou esse estudo foi subsidiado pela pesquisa exploratória. Como instrumentos de coleta de dados, utilizou-se o questionário estruturado. Em seguida, a análise dos resultados foi associada à conjuntura nacional das políticas públicas de saúde ocupacional do trabalhador e à legislação vigente. Ao analisar os postos de trabalho dos servidores TAEs do IFNMG – Campus Araçuaí, verificou-se que muitos quesitos essenciais à garantia da saúde e qualidade de vida no trabalho estão em desacordo com o que a regulamentação determina. A situação implica em desconforto e comprometimento do comportamento organizacional da instituição, além da desmotivação dos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Ergonomia. Servidor. Comportamento. Organizacional.

---

<sup>1</sup> Especialista em Administração Pública (IFNMG). Pedagogo do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), Araçuaí, Minas Gerais. E-mail: magda.amaral@ifnmg.edu.br

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia Política (UFSC). Docente do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), Araçuaí, Minas Gerais. E-mail: ricardo.neiva@ifnmg.edu.br

# THE IMPORTANCE OF ERGONOMIC CONDITIONS IN THE CONSTRUCTION OF THE ORGANIZATIONAL BEHAVIOUR AT THE IFNMG CAMPUS ARAÇUAÍ

## ABSTRACT

The present study aims to diagnose the ergonomic situation of the Technical Administrative Servants in Education at the IFNMG-Campus Araçuaí, and to demonstrate how organizational behaviour may be redefined and reconstructed, placing the subject at the core of the organizational change. The exploratory research used questionnaire as data collection instrument. Next, the analysis of the results was associated with national public policy context for worker occupational health and current legislation. While analysing the working spots of Technical Administrative Servants in Education at IFNMG - Campus Araçuaí, it was verified that many essential items measured to guarantee health and life quality at work were in disagreement with the regulation determinations, which result in discomfort and institutional organization **and behaviour commitment, besides the workers' lack of motivation.**

KEYWORDS: Ergonomics. Server. Behaviour. Organizational.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática abordada por este artigo oportuniza a verificação do comportamento organizacional no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais - Campus Araçuaí, sob a ótica das condições ergonômicas no trabalho.

A análise das condições ergonômicas no trabalho engloba ainda a qualidade de vida do servidor, por se tratar de uma investigação in loco capaz de apontar fatores de risco que poderão comprometer a curto ou longo prazo a saúde e, conseqüentemente, a qualidade de vida do trabalhador.

Com o cenário nacional economicamente instável, conforme testemunhamos no cotidiano, espera-se minimamente da Administração Pública Federal que sejam garantidas as condições de trabalho que possibilitem ao Servidor Público Federal o desempenho das suas funções em um ambiente propício e, se necessário, adaptado. Para tal, observaremos a legislação vigente, que norteadada pela Constituição Federal (1988), instituiu a Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS. Esta, por sua vez, responsabiliza-se por coordenar e integrar ações e programas voltados a atender o Servidor Público Federal nas demandas oriundas das questões relativas à sua saúde e segurança laboral. Para compreender melhor o fluxo e funcionamento dessa política de atenção ao Servidor Público Federal, esclarecemos que ela carece de base orçamentária e deve estar atrelada à legislação vigente.

A sua linha de atuação ramifica-se em ações de: 1- Perícia em Saúde, 2-Vigilância, 3-Promoção à Saúde, 4- Assistência à Saúde e 5- Investidura em Cargo Público. Para fins de delimitação do tema em estudo do presente artigo, trabalharemos estritamente com os elementos constitutivos do item 3, que trata da Promoção à Saúde do Servidor Público Federal e, por conseguinte, alicerça as investigações acerca da análise das condições ergonômicas dos trabalhadores do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – Campus Araçuaí.

O público alvo deste estudo são os Servidores Técnicos Administrativos em Educação lotados no IFNMG – Campus Araçuaí, independentemente dos seus setores de atuação, estreitando àqueles que se encontram em efetivo exercício das suas funções. O IFNMG Campus Araçuaí agrega atualmente o quantitativo de 49 Técnicos Administrativos em Educação. Destes, 37 encontram-se em efetivo exercício e 12

encontram-se afastados das funções por alguma especificidade legalmente respaldada (férias, licenças, funções de chefia e cedidos).

A pesquisa que subsidiará as discussões e conclusão deste artigo consiste na aplicação de um questionário estruturado. O questionário aqui utilizado, foi anteriormente instrumento de investigação em outras pesquisas que intencionam traçar um diagnóstico situacional da saúde do trabalhador, no tangente à ergonomia no seu posto de trabalho. Após a coleta dos dados, a análise quanti-qualitativa destes fornecerá um diagnóstico fidedigno.

Associando a ergonomia no trabalho à Gestão Pública, percebemos que ambas possuem mais afinidade do que aparentemente transparecem. Isso se confirma diante dos impactos das políticas internas de gestão no clima organizacional. Na maioria das situações, atrela-se a produtividade do trabalhador ao seu bem-estar físico, motor, fisiológico e psicológico. Todavia, o senso de mudança deve fluir a partir de aspectos que ultrapassam a atividade meramente mecânica, contemplando para tal as relações humanas, o sujeito e as suas especificidades.

Nessa perspectiva, para que a mudança organizacional que atenda aos objetivos antepostos aconteça, é necessário que seja instalado o clima organizacional. Este, por sua vez, deve ser dotado de dinamismo e envolvimento, visando a integração de todos na construção da mudança que se almeja. O planejamento é parte importante desse processo e, portanto, deve se consolidar dentro da proposta de uma Administração Pública que atrela a eficiência à saúde e qualidade de vida do servidor.

A Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) é atualmente disseminada como uma forma de propiciar a satisfação e motivação do trabalhador nos mais variados aspectos, garantindo assim melhores resultados para a empresa pública. A preocupação com a situação ergonômica por parte da Administração Pública para com os seus servidores, demonstra comprometimento com o seu bem-estar, criando um clima organizacional favorável ao mesmo passo em que propicia a motivação por meio da valorização do trabalhador.

A problemática deste estudo busca os resultados que possam surgir a partir do questionamento: qual a importância da ergonomia ocupacional dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais - Campus Araçuaí para a construção do comportamento organizacional do Campus?

O objetivo desta pesquisa é diagnosticar a situação ergonômica dos servidores do IFNMG – Campus Araçuaí. A partir desse diagnóstico, pretende-se demonstrar como o comportamento organizacional pode ser ressignificado e reconstruído, compreendendo o sujeito como agente central mudança organizacional.

O delineamento do estudo se fará por meio da pesquisa exploratória, tratando os dados por meios da análise qualitativa. Como instrumentos, serão utilizadas a revisão bibliográfica e a aplicação de questionário estruturado.

Considera-se como relevante este trabalho, por subsidiar futuros planejamentos da Instituição Pública alvo da pesquisa, contribuindo dessa forma para a eficiência e eficácia da Administração Pública.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONTEXTUALIZAÇÃO

A avaliação dos aspectos ergonômicos no trabalho é algo relativamente novo no Brasil e, apesar de reconhecida a sua importância, ainda é considerado baixo o quantitativo de pesquisas e projetos nessa área, conforme os registros formalizados no CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

Segundo Scott (2009), foi somente a partir da década de 70 que se iniciaram as primeiras abordagens ergonômicas no Brasil, sob a influência do estudioso francês Kenneth Frank Hywel Murrell (1949). O autor observa ainda que, na década de 90, as **professoras Anamaria de Moraes e Cláudia Mont'Alvão apresentaram novas vertentes do estudo da ergonomia, fortalecendo-se por apresentar de forma clara a descrição de muitos obstáculos que surgem em estudos envolvendo a temática. Assim, concluímos que a fundamentação das técnicas ergonômicas aplicadas no país possui duas abordagens metodológicas, sendo uma de origem francesa e outra anglo-saxônica. Soares (2005) ressalta que não se contrapõe, mas, sim, se complementam.**

A Constituição Federal (1988) apresenta em seu Artigo 39, os direitos conferidos aos trabalhadores urbanos e rurais, visando melhoria da sua condição social. Mais adiante, enfatiza que um desses direitos é a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Logo, os órgãos vinculados à Administração Pública são diretamente responsáveis pela regulamentação e cumprimento do que determina a Carta Magna. Ao longo dos

anos, várias leis, decretos, portarias e políticas públicas surgiram na intenção de garantir ao trabalhador um ambiente laboral salubre nos mais diversificados aspectos. A exemplo dessa afirmação, citamos a Portaria Normativa Nº 03, publicada no dia 25 de março de 2013. Emitida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da sua Secretaria de Gestão Pública, o documento se encarrega de reconfigurar as informações oriundas da Portaria Normativa Nº 03, de 07 de maio de 2010, ao mesmo tempo em que institui as diretrizes gerais de promoção da saúde do servidor público federal.

A Portaria SEGEP-MPOG nº 3/2013 define que as políticas e projetos de promoção da saúde e da qualidade de vida no trabalho serão implantados de forma descentralizada e transversal. Essa expressão possibilita a interpretação de que as especificidades das instituições serão consideradas em seus planejamentos, com foco a atender as necessidades dos servidores, de forma desburocratizada.

O mesmo documento expõe ainda em seu Artigo 4º que,

As ações de promoção da saúde têm como finalidade a melhoria dos ambientes, da organização e do processo de trabalho, de modo a ampliar a conscientização, a responsabilidade e a autonomia dos servidores, em consonância com os esforços governamentais de construção de uma cultura de valorização da saúde para redução da morbimortalidade, por meio de hábitos saudáveis de vida e de trabalho. (Portaria Normativa SEGEP-MPOG- nº 3, de 25 de março de 2013)

Considerando essa deliberação, percebemos a intencionalidade em conferir ao ambiente organizacional e aos processos de trabalho um clima humanizado e harmonioso. Em contrapartida, para que uma política pública se efetive, esta deve contar com a acolhida social, que se faz tradicionalmente pela porta de entrada da gestão democrática. A mudança organizacional que a legislação prevê deve acontecer de forma a envolver os interessados na sua construção. Nesse sentido, ao contemplar a análise das condições ergonômicas no trabalho, esta norteará a instituição de como propiciar um ambiente de trabalho que esteja de acordo com a segurança e saúde ocupacional dos seus servidores. Além disso, essa ação é capaz de otimizar o tempo em que o servidor permanece na instituição em seu posto de trabalho, personalizando a sua estação de trabalho de acordo com as suas demandas. A satisfação, produtividade, reconhecimento e motivação serão acertadamente os resultados dessa ação.

## Quadro 1 – Um dos fatores considerados para a avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT)

Condições do Trabalho	Equipamentos arquitetônicos (piso, paredes, teto, portas, janelas, decoração, arranjos físicos, layouts); ambiente físico (espaços de trabalho, iluminação, temperatura, ventilação, acústica); instrumental (ferramentas, máquinas, aparelhos, dispositivos informacionais, documentação, postos de trabalho, mobiliário complementar); matéria-prima (materiais, bases informacionais); suporte organizacional (informações, suprimentos, tecnologias, políticas de remuneração, de capacitação e de benefícios).
-----------------------	---

Fonte: FERREIRA, 2012a

Como podemos perceber, o primeiro fator presente na tabela acima explicita de forma concisa que as condições de trabalho em seus aspectos arquitetônico e físico, dentre outros, possuem relevância na avaliação da qualidade de vida do trabalhador. Esse pressuposto facilita a compreensão de que a ergonomia no trabalho é agente preponderante para a promoção do bem-estar do servidor.

Em consonância a essa informação, a Norma Regulamentadora 17 estabelece parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente.

### 2.1 SAÚDE E SEGURANÇA DO TAE COMO POLÍTICA PÚBLICA

O Técnico Administrativo em Educação do IFNMG Campus Araçuaí exerce funções administrativas e, em sua totalidade, na posição sentada em seus respectivos postos de trabalho. Acerca dessa especificidade da função, a NR 17 define que os postos de trabalho devem ser adaptados ou planejados para tal posição. Estes necessitam atender requisitos mínimos de conforto, considerando a angulação adequada para pés, braços, costas e assento dos servidores. Deve-se contemplar ainda as adequações da iluminação e sonoridade.

Em dezembro de 2007, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece o compromisso junto ao Servidor Público Federal da criação participativa de uma Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS. Arelada a ela, um sistema de registros em saúde (Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS) garantiria a autenticidade do perfil de

saúde do servidor Público Federal, que por sua vez serviria de banco de dados para a implementação de projetos e ações propositivas de melhoria à saúde, segurança e qualidade de vida no trabalho. O financiamento dessas ações e projetos seriam originados de “[...] uma rede de unidades e serviços e a garantia de recursos financeiros específicos para a implementação de ações e projetos” (BRASIL,2010).

A PASS integra o projeto de democratização das relações de trabalho e da consolidação do Estado de Direito em curso no País e tem como norte, em última instância, melhorar a qualidade de vida no trabalho daqueles que têm o Estado brasileiro como empregador e a prestação de serviços à população como atividade, exigindo assim um diálogo permanente com a sociedade, contemplando assim os novos paradigmas para gestão de pessoas no serviço público federal. (BRASIL, 2010, p. 13.)

O Instituto Federal do Norte de Minas Gerais mantém as informações relativas à saúde laboral dos seus servidores atualizadas junto SIASS desde o ano de 2015. Contudo, verificou-se que não há registros do Acordo de Cooperação junto ao MPOG, o que de certa forma pode acarretar no comprometimento do desenvolvimento de projetos e outras atividades, uma vez que as mesmas deverão ser financiadas pela própria instituição e/ou com contrapartida do MPOG, conforme previsto no Capítulo V, Art.18 da Portaria Normativa nº 3, de 25 de março de 2013.

Imagem 1 - Relação de Instituições Federais no Estado de Minas Gerais sem acordo de cooperação firmado.

Serviços com Siape Saúde Implantado sem Acordo de Cooperação	Município
SIASS - CENTRO OESTE DE MINAS - INSS DIVINÓPOLIS - MG - Sede	Divinópolis
<b>SIASS - INSTITUTO FEDERAL DO NORTE DE MG - IFNMG - Sede</b>	<b>Montes Claros</b>
SIASS - UFJF - CAMPUS GOVERNADOR VALADARES - Sede	Governador Valadares
SIASS - UNIV FED DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI - Sede	Diamantina
SIASS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS - UNIFAL - Sede	Alfenas
SIASS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS - Sede	Lavras
SIASS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - Sede	São João del Rei
SIASS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - MG - Sede	Viçosa
Unidade Administrativa SIASS - CEFET/MG - Sede	Belo Horizonte
Unidade Administrativa SIASS - FUFOP - Sede	Ouro Preto
Unidade Administrativa SIASS - FUNREI - Sede	São João del Rei
Unidade Administrativa SIASS - IFMG - Sede	Belo Horizonte
Unidade Administrativa SIASS - IFNORTEMG - Sede	Montes Claros
Unidade Administrativa SIASS - IFSUDMG - Sede	Juiz de Fora
Unidade Administrativa SIASS - IFSULMG - Sede	Pouso Alegre
Unidade Administrativa SIASS - IFTRIANMG - Sede	Uberaba
Unidade Administrativa SIASS - UFJF - Sede	Juiz de Fora
Unidade Administrativa SIASS - UFMG - Sede	Belo Horizonte
Unidade Administrativa SIASS - UFU - Sede	Uberlândia
Unidade Administrativa SIASS - UNIFEI - Sede	Itajubá

Fonte: Subsistema Integrado de Assistência à Saúde do Servidor, 2018.

Diante das exposições anteriores, consideramos que a aplicabilidade das ações de promoção à saúde do servidor pode ser fomentada pelo Setor/Diretoria/Departamento de Recursos Humanos do IFNMG. Sendo restrito ao Gestor de Recursos Humanos o acesso às informações inseridas no SIASS, este, por sua vez, é munido de toda informação real de afastamentos por problemas de saúde. De posse dessas informações, elas poderão dar origem a inúmeras ações de prevenção e combate às questões que envolvem a saúde do trabalhador no âmbito macro e microinstitucional.

O setor de Recursos Humanos é um departamento consideravelmente importante para uma instituição pública. Nele não se abriga meramente caixas de arquivo morto contendo o histórico funcional do servidor. O setor de RH é o verdadeiro guardião da cultura organizacional. É a partir da execução das suas tarefas que se concretizam várias propostas em prol da aceitação e promoção da manutenção das mudanças.

Segundo Freitas (1991, p. 10.):

O desenvolvimento e a sedimentação de uma cultura organizacional "forte e coesa" busca restaurar perdas psicológicas nos indivíduos que nela trabalham, repondo um quadro de valores, crenças e pressupostos, orientador de um comportamento coletivo conveniente aos seus objetivos.

Compreende-se que a cultura organizacional atua como facilitadora da execução dos processos, visto que ela favorece também o elo entre indivíduo-trabalho organização. A estabilidade desse tripé é a protagonista no processo de implementação daquilo que se prega na missão institucional, visão e valores.

### 3 MÉTODO INVESTIGATIVO

O presente estudo consiste na verificação da situação ergonômica ocupacional dos servidores Técnicos Administrativos em Educação do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – Campus Araçuaí. A partir desse diagnóstico, pretende-se explorar os dados produzidos a partir do questionário estruturado “Check-list para avaliação das condições ergonômicas em postos de trabalho e ambientes informatizados.” O referido questionário foi elaborado pelo renomado estudioso da área da ergonomia, Hudson

Couto e a versão do teste aplicado foi o mais recente da sua autoria, contemplado na versão de 2014. O escopo dessa pesquisa relaciona-se diretamente com a temática da saúde e qualidade de vida no trabalho e para o seu delineamento, o tratamento das informações obtidas se dará através da abordagem da pesquisa qualitativa.

Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Essas peculiaridades permitem a contextualização das informações apuradas por parte do pesquisador, conferindo à pesquisa um aspecto descritivo que não seria possível quantificar.

O estudo proposto por este artigo se identifica com a Pesquisa Exploratória, pelos instrumentos de investigação utilizados (entrevista e levantamento bibliográfico) e pela natureza da abordagem.

Sobre a Pesquisa Exploratória, Gil (2002, p. 41.) considera

Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Espera-se, ao final das investigações, produção de um documento que apresente um diagnóstico da saúde ocupacional do servidor TAE do IFNMG Campus Araçuaí, no tangente à ergonomia, além de relacionar os resultados às políticas públicas de promoção à saúde do trabalhador e ao clima organizacional do Campus.

A aplicação do ~~check~~ list de levantamento das questões ergonômicas em postos de trabalho foi aplicado in loco, oportunizando ao servidor a possibilidade de verificação minuciosa de cada item.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Antes da aplicação, todos os 23 participantes que contribuíram para o levantamento assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE).

Os Servidores Técnicos Administrativos em Educação do IFNMG Campus Araçuaí encontram-se lotados em diversos setores, distribuídos em uma estrutura física de 4 (quatro) prédios. Para fins de caracterização dos resultados, consideraremos: I-Prédio

Pedagógico (TAE´s lotados na Diretoria de Ensino, Protocolo, Secretaria, Gabinete e Laboratório de Química), II-Prédio Administrativo (abriga todos os TAE´s lotados nos setores estritamente administrativos), III-Prédio Pesquisa, Extensão e Assistência (TAE´s lotados na Extensão, Pesquisa e Assistência Estudantil) e IV-Prédio da Produção (TAE´s pertencentes ao Núcleo de Produção do Campus).

O questionário aplicado avalia 13(treze) itens, dos quais foram produzidos os resultados contidos no Quadro 2.

Quadro 2 - Percentuais gerais - postos de trabalho informatizados

Item Avaliado	Prédio I	Prédio II	Prédio III	Prédio IV
1-Avaliação da cadeira				
2- Avaliação da mesa de trabalho				
3-Avaliação do Suporte do Teclado	N/A*	N/A	N/A	N/A
4-Avaliação do Apoio para os pés				
5-Avaliação do porta documentos				
6-Avaliação do teclado				
7-Avaliação do monitor de vídeo				
8-Avaliação do gabinete e CPU				
9-Avaliação do notebook e acessórios para o seu uso	N/A	N/A	N/A	N/A
10-Avaliação da interação e do leiaute				
11-Avaliação do sistema de trabalho				
12-Avaliação da iluminação do ambiente				
13-Acessibilidade				
Percentuais Gerais				

N/A= Não se aplica

Fonte: aplicação de questionário aos TAE´s do IFNMG-Campus Araçuaí, 2018.

Para fins de compreensão, utilizaremos os critérios de interpretação contidos ao fim do teste. Portanto, em cada um dos itens pesquisados, e também para o total de itens do questionário aplicado, considera-se:

91 a 100% dos pontos – condição ergonômica excelente

71 a 90% dos pontos- boa condição ergonômica

51 a 70% dos pontos – condição ergonômica razoável

31 a 50% dos pontos – condição ergonômica ruim

Menos que 31% dos pontos – condição ergonômica péssima.

As questões de número 3 e 9 não foram respondidas pelos servidores pesquisados por não se aplicarem à situação de trabalho do IFNMG Campus Araçuaí. O próprio

formulário do teste explicita a não obrigatoriedade da resposta, caso o trabalho desenvolvido não se enquadre nessas questões (Nº3 e Nº9).

100% dos TAE's que desempenham as funções inerentes aos seus respectivos cargos no Prédio IV responderam ao questionário. 100% dos TAE's que trabalham no prédio III responderam ao questionário. 50% dos TAE's que desenvolvem as suas funções no prédio II responderam ao questionário e no prédio I, 50% dos TAE's responderam ao questionário.

Podemos apontar algumas fragilidades em relação à avaliação ergonômica em todos os espaços de trabalho utilizados pelo TAE no Campus Araçuaí. Acredita-se que aqueles espaços que receberam a classificação de situação ergonômica ruim estejam em inadequação por se tratarem de prédios mais antigos e, por conseguinte, os seus mobiliários também possuem características que hoje já estão em desuso, inclusive no momento da sua fabricação. Os Prédios I e III possuem estrutura e equipamentos mais antigos, enquanto os Prédios II e IV são construções mais recentes, assim como os objetos, móveis e equipamentos que nele se encontram.

Todavia, todos os postos de trabalho dos quatro prédios do Campus carecem de alguma adequação. O item que trata da acessibilidade torna-se uma demanda urgente, pois foi um dos tópicos que recebeu os piores conceitos dos pesquisados de todos os prédios. O ingresso na carreira do Servidor Técnico Administrativo em Educação se faz por meio de concurso público, no qual é resguardado o direito das pessoas com necessidades específicas advindas ou não das cotas de tomarem exercício em um dos Campi do IFNMG. Dessa forma, a estrutura física e arquitetônica deve estar em conformidade com a demanda, que embora não haja no momento, poderá surgir a qualquer instante.

O apoio/suporte para os pés, que conforme a NBR 17 deve ser exigido para as atividades na posição sentado, recebeu a menor avaliação em todos os quesitos, pois não é disponibilizado para nenhum servidor do Campus este recurso.

A NBR 17 (BRASIL, 1990) define que quando a atividade a ser executada na posição sentada ou em pé, sejam manuais ou não, o posto de trabalho deve estar devidamente adaptado para este fim. O mobiliário deve proporcionar ao trabalhador boa postura, visualização e operação. Em relação às mesas, escrivaninhas ou bancadas, estas devem atender aos requisitos mínimos de:

- a) ter altura e características da superfície de trabalho compatíveis com o tipo de atividade, com a distância requerida dos olhos ao campo de trabalho e com a altura do assento;
- b) ter área de trabalho de fácil alcance e visualização pelo trabalhador;
- c) ter características dimensionais que possibilitem posicionamento e movimentação adequados dos segmentos corporais.
- d) Sobre as cadeiras ou outro tipo de assento, são requisitos mínimos:
- e) altura ajustável à estatura do trabalhador e à natureza da função exercida;
- f) características de pouca ou nenhuma conformação na base do assento;
- g) borda frontal arredondada;
- h) encosto com forma levemente adaptada ao corpo para proteção da região lombar.

Conforme já mencionado, verificou-se a ausência na utilização do apoio para os pés entre os pesquisados, uma vez que este não é disponibilizado pela Instituição. Diante da necessidade, esse equipamento é improvisado e substituído por caixas ou outro material resistente e de altura compatível com a demanda. A NBR 17 orienta ainda que o apoio para os pés deve ser exigido, para que se adapte ao comprimento da perna do trabalhador.

Contudo, convém analisar os resultados obtidos pela ótica mais ampla, que perpassa a análise meramente das adaptações físicas de cunho ergonômico. Os indicadores presentes neste estudo permitem associar o perfil ergonômico do Campus a fatores de outras esperas.

A intenção dessa pesquisa é verificar a importância das condições ergonômicas para a construção de um comportamento organizacional que preze pelo bem-estar institucional. O bem-estar institucional não se restringe ao cumprimento das metas, da missão institucional e afins, mas é aquele que também é capaz de atender as necessidades básicas de condições de trabalho dos servidores. O fator ergonômico é apenas um influente. Aliás, ele se constitui um grande influente, pois é capaz de afetar as características psicofisiológicas dos trabalhadores, provocando situações insalubres.

Para Limongi (2013) a qualidade de vida no trabalho está estruturada em diversas áreas da sociedade e do conhecimento Científico. Uma das segmentações é a ergonomia, entendida como um processo desenvolvimento de práticas a fim de promover conforto, desempenho e saúde do indivíduo.

Mais uma vez a saúde e qualidade de vida do trabalhador encontra-se no núcleo das discussões para a construção de um clima organizacional produtivo. As instituições públicas se constituem por pessoas. Não podemos desconsiderar o humano e as suas especificidades. Surge aí a necessidade de pensamentos mais conscientes, partidos de uma gestão democrática, participativa. A ergonomia por sua vez, exerce um papel relevante na manutenção da boa relação do indivíduo com o seu meio de trabalho, propiciando harmonia entre o seu desempenho, produtividade e bem-estar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade de vida no trabalho é consideravelmente importante para a manutenção do clima organizacional da instituição. Sabemos que implementar uma política pública demanda além de recursos financeiros, muita articulação entre os agentes administrativos, principalmente aqueles que ocupam cargos na administração pública. O fato de existir uma política pública vigente não necessariamente significa que o problema que a originou deixou de ocorrer.

A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS) pode ser compreendida como um novo olhar da gestão para com o Servidor Público Federal. Dentro dos seus eixos de atuação, a PASS propõe ações institucionalizadas de promoção à saúde, segurança e qualidade de vida, partindo das avaliações dos ambientes e relações de trabalho.

Acerca da temática envolta pelo presente estudo, podemos afirmar que a efetividade dessa política pública ainda é bastante modesta. É visível que o avançar dos anos vem trazendo mudanças significativas no campo da administração pública. Caminha-se para uma administração pública construída democraticamente, humanizada e que valoriza as relações do servidor no trabalho e fora dele.

Contudo, quando observamos na prática, percebemos que as ações concretizadas em prol da segurança e qualidade de vida do servidor em seu ambiente de trabalho são pequenas em número e impacto.

O comportamento organizacional da instituição em estudo sinaliza que é necessário inserir no planejamento institucional práticas mais efetivas de atenção às questões inerentes ao bem-estar dos servidores. É preciso reduzir coletivamente e de

maneira significativa a distância entre aquilo que propõe e aquilo que se necessita. Estudos como este servem de alicerces para futuras intervenções, pois evidenciam a fragilidade em uma das várias vertentes da administração pública.

Espera-se, por fim, que esta pesquisa possa contribuir para a ampliação do conceito de saúde e qualidade de vida no trabalho no âmbito do IFNMG-Campus Araçuaí, ao mesmo passo em que reconhece as condições ergonômicas como promotoras de um comportamento organizacional pautado na satisfação, devolvendo a humanização ao ambiente de trabalho.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Decreto N° 6.833, de 29 de abril de 2009 - Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. Brasília, DF.2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Portaria Normativa nº 3, de 7 maio 2010. Brasília, D.F. 2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: uma construção coletiva. SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Brasília, DF. 2010.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria MTPS N° 3.751, de 23 de novembro de 1990 - Norma Regulamentadora 17. Brasília, DF.1990.
- BRASIL. Política Nacional de Segurança e Saúde do Servidor. Brasília, DF. 2004.
- BRASIL. Portaria Normativa N° 03, de 25 de março de 2013 - Institui as diretrizes gerais de promoção da saúde do servidor público federal, que visam orientar os órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. Brasília, DF. 2013.
- FERREIRA, M. C. Qualidade de Vida no Trabalho: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores. 2. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Paralelo 15, 2012a.
- FREITAS, M. E. Cultura organizacional grandes temas em debate. Rev. Adm. Empres, São Paulo, SP, v. 31, n. 3, jul./set. 1991. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901991000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901991000300007) . Acesso em 17 fev. 2018.
- GIL,A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina Limongi. Práticas de recursos humanos: conceitos, ferramentas e procedimentos. São Paulo: Atlas S.a., 2013. 252 p.

MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, A. Uma contribuição à história da ergonomia brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ERGONOMIA, 13, Fortaleza, 2004.

SCOTT, P. A. Ergonomics in Developing Regions: Needs and Applications. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2009.

SIASS. Subsistema Integrado de Assistência à Saúde do Servidor. Disponível em: <https://www2.siapenet.gov.br/saude/portal/public/index.xhtml>. Acesso em 17 fev.2018

SOARES, M. M. Breve história da ergonomia brasileira: da introdução da ergonomia no Brasil à produção, formação e certificação de ergonomistas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ERGONOMIA E USABILIDADE DE INTERFACES HUMANO-TECNOLOGIA, 5, 2005, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005. 1 CD-ROM.

GESTÃO DE PESSOAS NAS INSTITUIÇÕES DE  
ENSINO SUPERIOR E EQUIVALENTES

# PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS: um estudo em uma universidade pública

Ubiramar Sinfrônio Pita<sup>1</sup>

Adriana Valéria Santos Diniz<sup>2</sup>

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra<sup>3</sup>

## RESUMO

Esta pesquisa analisou o processo da avaliação de desempenho na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), inserindo-se na temática da gestão de pessoas nas instituições de ensino superior. Na administração pública brasileira, a avaliação de desempenho adquiriu relevância com o modelo gerencial de Bresser-Pereira no Governo de Fernando Henrique Cardoso e nas Instituições Federais de Ensino Superior, o Governo Lula estruturou o Plano de Carreira dos servidores técnico-administrativos, atrelando o desenvolvimento do servidor à avaliação de desempenho. Na UEPB, a regulamentação de processo avaliativo aconteceu em 2010. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva quanto aos fins; bibliográfica e de campo, quanto aos meios, sendo um estudo de caso. Foi realizada com os servidores técnico-administrativos e profissionais da gestão. Utilizou-se pesquisa documental e entrevistas avaliadas por meio de análise de conteúdo temática. Verificou-se as seguintes finalidades do processo avaliativo: gestão da carreira técnico-administrativa, melhoria do desempenho dos servidores e do serviço público, além de implicações da avaliação nas ações institucionais. A finalidade de progressão por tempo de serviço e estabilidade no cargo, embora sirva de estímulo ao desenvolvimento do servidor na carreira, relega o foco na melhoria de desempenho do servidor atrelado aos objetivos organizacionais. Este estudo permitiu compreender como funciona o processo avaliativo na UEPB, o que pode facilitar aos diversos profissionais, uma avaliação comprometida com o pensamento dos técnicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação de Desempenho. Servidores Técnico-Administrativos. Gestão de Pessoas. UEPB.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão nas Organizações Aprendentes (UFPB). Administrador na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande, Paraíba. E-mail: [uspita@uepb.edu.br](mailto:uspita@uepb.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia da Educação e da Formação (UV). Docente Adjunta da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba. E-mail: [adrianavsdiniza@hotmail.com](mailto:adrianavsdiniza@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Educação (UFPB). Docente Permanente da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba. E-mail: [gracinhavieira@yahoo.com.br](mailto:gracinhavieira@yahoo.com.br)

# EVALUATION PROCESS OF TECHNICAL - ADMINISTRATIVE SERVANTS PERFORMANCE: a study in public university

## ABSTRACT

This research analyzed the performance evaluation process at the Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), focusing on people management in higher education institutions. In Brazilian public administration, the performance evaluation acquired relevance with the managerial model of Bresser-Pereira in Fernando Henrique Cardoso Government in the Federal Institutions of Higher Education, the Lula Government structured the Career Plan of technical-administrative servants, linking the servant development to performance evaluation. At UEPB, the regulation of evaluation process took place in 2010. It was a qualitative, exploratory and descriptive, as well as bibliographical research that was carried out with the technical-administrative servants and management professionals. We used documentary research and interviews, evaluated through thematic content analysis. The following evaluation purposes were found: management of the technical-administrative career and improvement of the civil servants performance of the public service, besides the implications of the evaluation in the institutional actions. The purposes of time-of-service progression and job stability, while serving as a stimulus to servant career development, relegates focus to improving servant performance to organizational goals. This study allowed understanding how the evaluation process works at UEPB, which can offer an evaluation committed with the thought of the different professionals that work at UEPB.

KEYWORDS: Evaluation Performance. Technical-Administrative Servants. Management People. UEPB.

## 1 INTRODUÇÃO

A avaliação de desempenho surgiu com mais destaque na administração pública brasileira, a partir da reforma do estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), (BRASIL, 1995), que buscou a modernização e desburocratização por meio de práticas gerenciais.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior, dando continuidade a algumas políticas do modelo gerencial, (PAULA, 2005), o Governo Lula estruturou o Plano de Carreira dos técnico-administrativos em educação, por meio da Lei nº. 11.091/2005, (BRASIL, 2005), atrelando o desenvolvimento do servidor à progressão, por capacitação e ao mérito profissional, acompanhado por aprovação em avaliação de desempenho.

Consoante ao cenário nacional, no Estado da Paraíba, a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) aprovou o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração (PCCR) dos servidores técnico-administrativos, por meio da Lei nº. 8.442/2007, (PARAÍBA, 2007), havendo a previsão do processo de avaliação de desempenho, para fins de progressão por tempo de serviço e estágio probatório, os quais foram regulamentados em 2010.

Desse modo, este estudo foi elaborado a partir dos questionamentos e das inquietações sobre o processo da avaliação de desempenho no cenário atual, levando em consideração o entendimento dos servidores técnico-administrativos e dos profissionais que atuam na gestão do processo de avaliação, na UEPB. Diante de tais inquietações, surgiu o seguinte problema: como acontece o processo de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos na UEPB? Quais as suas finalidades, por meio do olhar dos técnicos e dos profissionais que atuam na gestão desse processo avaliativo na instituição?

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar o processo de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UEPB, onde retrata uma investigação desenvolvida através de uma dissertação de mestrado, em Organizações Aprendentes pela Universidade Federal da Paraíba. A pesquisa foi realizada com os servidores técnico-administrativos e profissionais da gestão. Utilizou-se pesquisa documental e entrevistas, avaliadas por meio de análise de conteúdo temática.

As intervenções em gestão de pessoas devem exigir a consideração do olhar do sujeito-alvo no contexto concreto de suas condições de trabalho. Sendo assim, houve a

necessidade de analisar a avaliação de desempenho, através dos servidores técnico-administrativos e profissionais envolvidos, para que as intervenções em face dessa área da administração pública levem em conta seu ponto de vista. Tal entendimento poderá facilitar aos diversos profissionais, da gestão pública e demais áreas, a compreensão sobre o processo de avaliação de desempenho, comprometida com o pensamento dos servidores técnico-administrativos.

## 2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

As transformações do mundo moderno, marcadas pela globalização, flexibilização do trabalho e reestruturação produtiva, acarretam, conforme Rebelo e Gomes (2011), a necessidade das organizações sobreviverem, competirem e crescerem, bem como de melhorarem a sua imagem, devendo existir uma orientação voltada às pessoas, para corresponder às expectativas do cliente. Deve-se focar em uma mudança organizacional com olhar para melhorias da qualidade dos processos, dos produtos e serviços, os quais só poderão ocorrer com uma mudança cultural, envolvendo as pessoas.

As organizações contemporâneas desenvolvem diferentes formas de aprendizagem, devido às influências externas e à cultura em que estão inseridas, ou seja, as instituições devem-se enxergar como sistemas abertos e complexos, para com isso, atender a demanda dos seus clientes externos e principalmente dos clientes internos.

Os processos de avaliação orientam as pessoas para os aspectos que são valorizados pela organização, para a execução do seu trabalho e para o que lhe é esperado no futuro.

Fernandes e Hipólito (2010) demonstram a importância da avaliação voltada para a orientação das pessoas com relação ao que se espera delas na execução de suas tarefas, com base nos aspectos que a organização valoriza, ou seja, as pessoas já sabem o que a organização espera delas e podem se planejar melhor para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas habilidades e competências.

Para França (2007), a avaliação de desempenho tem como meta diagnosticar e analisar o desempenho individual e grupal dos funcionários e quando realizada

positivamente, promoverá o crescimento pessoal e profissional resultando em um melhor desempenho que beneficiará a todos.

Após 1990, o Brasil iniciou a implementação de políticas de ajustes e reestruturação do setor público, introduzindo o modelo de Administração Pública Gerencial como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado. Nesse sentido, a avaliação de desempenho surge com mais destaque a partir da Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de Bresser-Pereira. (BRASIL, 1995).

Dentre seus objetivos, o PDRAE destacava a necessidade de melhorar os serviços prestados pela administração pública, voltando-se ao atendimento ao cidadão como cliente, bem como, os servidores públicos serem avaliados através de indicadores de desempenho, apresentando um perfil mais gerencial. (BRASIL, 1995).

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 11.784/2008 com o objetivo de que a avaliação de desempenho na administração pública federal se tornasse uma importante ferramenta de gestão, promovendo a melhoria da qualificação dos serviços públicos, bem como subsidiasse a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento na carreira, remuneração e movimentação de pessoal. Já o Decreto nº 7.133/2010 detalhou os dispositivos da Lei nº 11.784/2008, regulamentando critérios e procedimentos para a avaliação de desempenho individual e institucional, com o intuito do pagamento de gratificação de desempenho aos servidores.

As mudanças na administração pública não passaram despercebidas nas Instituições de Ensino Superior. Desde a década de 1990, as políticas que buscavam a eficiência defendida pela reforma gerencial repercutiram na gestão das universidades federais, atingindo também a avaliação dos servidores técnico-administrativos em educação.

Durante o governo de Luiz Inácio da Silva, foi implementada a Lei nº 11.091/05 que discorreu a respeito da carreira dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação - TAE, vinculando-se a progressão por mérito à avaliação de desempenho. (BRASIL, 2005).

A carreira dos servidores técnico-administrativos fica atrelada ao processo de avaliação de desempenho, no qual o servidor é motivado para o atendimento das necessidades organizacionais, e conseqüentemente, desde que atenda aos pré-requisitos e seja aprovado na avaliação de desempenho, tenha direito a uma progressão.

Segundo Lima (2007), só o aprendizado pode proporcionar organizações públicas mais coerentes com as aspirações da sociedade, ou seja, se não existirem mudanças nos modelos mentais dos servidores e dos receptores dos serviços prestados, não existirá transformação válida e coerente com as expectativas da sociedade.

O Governo Federal instituiu uma série de dispositivos legais que visavam o desenvolvimento profissional de seus servidores, como por exemplo, o Decreto nº 5.707/2006 que versa sobre a instituição da política e diretrizes para o desenvolvimento da administração pública federal, (OLIVEIRA; SILVA; CAVALCANTE, 2011), destacando as vias para a consolidação de uma administração pública gerencial enfatizando a gestão por competências.

Seguindo o contexto de mudança no serviço público, a UEPB, aprovou o PCCR dos técnico-administrativos, por meio da Lei nº. 8.442/2007, (PARÁIBA, 2007), através do qual o desenvolvimento do servidor, na carreira, passa a ocorrer por capacitação profissional e por mérito, este último, mediante resultado positivo na avaliação de desempenho.

Nesse contexto, em 2010, foram publicadas as regulamentações sobre avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UEPB, quais sejam: RESOLUÇÃO/UEPB/CONSUNI/21/2010 e 119/2015, para fins de progressão funcional, por tempo de serviço (UEPB, 2010a) e 22/2010 (UEPB, 2010b) que versa sobre o processo de avaliação do estágio probatório.

Desse modo, balizadas nas normativas estabelecidas no cenário nacional, estadual e na Universidade em questão, esta pesquisa surge a partir dos questionamentos sobre os sentidos e os usos da avaliação de desempenho na UEPB, levando em consideração o olhar dos servidores técnico-administrativos e dos gestores do processo avaliativo.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada foi de caráter qualitativo, exploratório e descritivo quanto aos fins, bem como, bibliográfica e de campo, quanto aos meios, (VERGARA, 2007), sendo um estudo de caso.

A escolha pela UEPB, enquanto local da pesquisa, ocorreu pela universidade possuir um sistema de avaliação de desempenho implementado. Os participantes da

pesquisa foram os servidores técnico-administrativos e profissionais envolvidos na gestão do processo de avaliação, pois é o público-alvo diretamente relacionado ao processo de avaliação.

No tocante aos servidores técnico-administrativos, foram considerados os que trabalham na Administração Central, por possuir a maioria dos servidores técnico-administrativos da Instituição. Em relação aos profissionais envolvidos na gestão do processo avaliativo, foram sujeitos os profissionais que atuam na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) e trabalham diretamente na gerência do Processo de Avaliação de Desempenho (PAD), a Pró-Reitora Adjunta de Gestão de Pessoas e profissionais da Comissão Permanente do Pessoal Técnico-Administrativo (CPPTA).

Dessa forma, a amostra da pesquisa constituiu-se de 13 (treze) sujeitos: 6 (seis) servidores técnico-administrativos avaliados e 7 (sete) profissionais que atuam no processo de gestão, considerando o caráter qualitativo da pesquisa e a preocupação com o aprofundamento no universo dos significados. (MINAYO, 2004). A amostra foi por conveniência, tornando como base os critérios que atendessem aos objetivos da pesquisa.

Com o intuito de se evitar a identificação dos sujeitos entrevistados, os servidores técnico-administrativos – TA receberam a nomenclatura de TA-1, TA-2, TA-3, TA-4, TA-5 e TA-6, e os profissionais envolvidos na gestão do processo de avaliação de desempenho de GP-1, GP-2, GP-3, GP-4, GP-5, GP-6 e GP-7.

Para a coleta dos dados, utilizou-se pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, com os participantes. Os dados foram tratados e analisados através da análise de conteúdo temática proposta por BARDIN (1977).

#### 4 PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA UEPB

Os resultados estão estruturados em 2 (duas) categorias temáticas: processo avaliativo e finalidades do processo, as quais, juntas, permitem a análise do processo avaliativo de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UEPB.

## 4.1 PROCESSO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA UEPB

O processo de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos na UEPB está constituído pela avaliação da chefia, autoavaliação e pela avaliação de até três pares do servidor, ocorrendo anualmente através de um sistema eletrônico denominado SAT.

Através de análise documental e das entrevistas, observou-se que as etapas do processo avaliativo abarcam: gestão do cronograma da avaliação pela PROGEP; configuração da avaliação pela chefia e servidor avaliado, com a escolha de pares avaliadores e fatores de avaliação; realização da avaliação; encaminhamento por parte da CPPTA dos resultados aos agentes envolvidos; retroalimentação dos resultados de desempenho do servidor avaliado e publicação do resultado no Diário Oficial da Paraíba.

Mesmo que os participantes da pesquisa retratem a importância do *feedback*, demonstram que é uma prática pouco usada no processo avaliativo da UEPB. A respeito disso, Pontes (1991) retrata que a avaliação de desempenho deve acompanhar o trabalho e objetivos propostos ao trabalhador, por meio de *feedback* que possa torná-lo mais motivado e produtivo.

O instrumento adotado pela UEPB é formado por fatores de avaliação. No caso do PAD, existem 20 fatores de desempenho: 5 fixos e 15 variáveis. Dentre as 15 variáveis, em consenso, entre chefia e avaliado, deverão ser escolhidos 5. Já na avaliação de período probatório (PAD-EP), os fatores, já definidos pela Lei Complementar 58/03, são fixos, quais sejam: assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade. A particularidade da UEPB refere-se à criação de subfatores para os fatores acima elencados: cada fator de avaliação é composto por cinco subfatores.

A chefia tem o peso de 50% (cinquenta por cento) nas avaliações; os pares e autoavaliação 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente.

Observa-se que, na UEPB, o método de avaliação é de 360°, no qual se utiliza o tradicional instrumento da escala gráfica para recolher as informações sobre o desempenho do avaliado através das pessoas que trabalham e utilizam dos serviços do mesmo, bem como do próprio avaliado através de sua autoavaliação.

A avaliação de 360 graus só não é completa na UEPB, porque as chefias não são avaliadas, exceto se for servidor técnico-administrativo e por não haver a participação de agentes externos. A avaliação de agentes externos à organização pode oferecer contribuições valiosas, visto que, esses podem julgar em que medida o comportamento dos indivíduos estão agregando valor à organização. (ROCHA, 2001).

De acordo com as entrevistas, o processo avaliativo é permeado por contradições. As vantagens são o fato do instrumento e dos resultados da avaliação ser de fácil acesso e online; a existência de fatores avaliativos variáveis no PAD e de subfatores no PAD-EP; e a escolha conjunta de pares e fatores na configuração da avaliação por chefia e avaliado.

Ao mesmo tempo em que criticaram a objetividade dos fatores de avaliação, sem a possibilidade de uma parte mais subjetiva; relataram que os relacionamentos interpessoais, na atribuição de notas, fazem com que o processo não corresponda ao real desempenho do servidor, numa relação de corporativismo, com vistas a um aumento salarial e/ou estabilidade.

Observa-se, portanto, que o PAD da UEPB é permeado por contradições, vantagens e desvantagens que dinamicamente o tecem, atendendo diferentes finalidades, as quais serão abordadas mais detalhadamente na categoria seguinte.

## 4.2 FINALIDADES DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA UEPB

A análise dos dados permitiu identificar as seguintes finalidades do processo avaliativo no âmbito da UEPB: gestão da carreira técnico-administrativa, melhora do desempenho dos servidores, melhoria do serviço público e implicações do PAD nas ações e políticas institucionais.

### 4.2.1 Gestão da carreira técnico-administrativa

A finalidade da avaliação enquanto gestão da carreira técnico-administrativa compreende a progressão por tempo de serviço, a estabilidade e a punição.

Observou-se forte incidência da avaliação de desempenho atrelada à progressão e estabilidade. Isso é decorrente da avaliação surgir associada à progressão na carreira técnica e aprovação em período probatório, inclusive com possibilidade de exoneração.

Verifica-se que na carreira dos servidores técnico-administrativos, em educação, nas instituições federais de ensino superior, igualmente à UEPB, o servidor é motivado para o atendimento das necessidades organizacionais visando a um ganho financeiro através de suas progressões. A finalidade principal da avaliação de desempenho para os TA e gestores do processo da UEPB está vinculada ao aspecto financeiro em busca de uma melhoria salarial.

Embora isso tenha sido alavanca de estímulo ao desenvolvimento do servidor na sua carreira e à promoção de desenvolvimento institucional, percebe-se que a forte vinculação do processo avaliativo a um ganho financeiro, relega o foco na melhoria de desempenho do servidor atrelado aos objetivos organizacionais: “[...] ela termina deixando de avançar enquanto processo educativo, enquanto processo de desenvolvimento diante da progressão por tempo de serviço”.<sup>4</sup> (GP-1, informação verbal).

A lógica da gestão de pessoas, do tipo gerencial, objetiva que os servidores devem estar abertos ao recebimento de sugestões de melhorias e até de informações negativas para que possam melhorar seu desempenho, por outro lado, os trabalhadores querem confirmar sua imagem positiva e obterem recompensas, sendo possível, para obterem uma boa avaliação, que os avaliados recorram à autopromoção e à bajulação, (MILKOVICH; BOUDREAU, 2000), além de uma supervalorização das notas entre os agentes envolvidos.

A avaliação também pode ter finalidade punitiva, decorrente da não aprovação do servidor no processo avaliativo e, portanto, impedimento ao crescimento na carreira ou exoneração do cargo para o qual o servidor foi nomeado.

Apesar de ter uma frequência baixa nas falas dos sujeitos, a questão do assédio moral demonstra que algumas chefias podem estar usando a avaliação para amedrontarem e punirem os servidores que lhes são subordinados, o que gera um desvio de finalidade para a instituição e para gestão de pessoas, contrariando o que define Dutra (2014), quando demonstra que a avaliação de desempenho oferece bases concretas para decisões gerenciais sobre as pessoas, a respeito de movimentação, remuneração,

---

<sup>4</sup> Profissional envolvido na gestão do processo de avaliação de desempenho.

desenvolvimento, carreira, processo sucessório e estratégias de retenção, tornando-se um elemento dinâmico para a gestão de pessoas.

Nesse sentido, os processos avaliativos não obtêm os efeitos esperados, se não houver um clima institucional em que gestores, chefias e servidores avaliados o vejam de um modo positivo e não se sintam ameaçados. Portanto, o sistema de avaliação na UEPB é percebido ora de maneira gratificante e impulsionador da gestão de carreira técnica, quando implica em uma progressão funcional ou aprovação de período probatório, ora como punitivo, quando prejudica essas recompensas ou amedronta os avaliados.

#### 4.2.2 Melhorar o desempenho dos servidores

Há uma defesa de que a avaliação de desempenho tem a finalidade de melhorar o desempenho, sendo, no entanto, ambígua a percepção de que na UEPB atinge esse objetivo com seu processo avaliativo. Essa melhoria de desempenho, por meio da avaliação, está assentada na autoavaliação (autorreflexão) e feedback sobre o desempenho do servidor.

Os sujeitos demonstram a importância do processo avaliativo como possibilitador de autorreflexão sobre o desempenho que pode melhorá-lo. O próprio método de avaliação adotado pela UEPB proporciona aos servidores a realização de sua autoavaliação e, com o resultado, eles podem fazer uma reflexão do seu desempenho, culminando com o pensamento de Gil (2007), de que o resultado da avaliação de desempenho proporciona ao empregado a realização de uma autoavaliação, propondo novas ideias para melhoria contínua.

Os entrevistados evidenciaram que essa finalidade é alcançada a depender da vontade de cada servidor, em vez de uma maneira coletiva, fruto de uma política de gestão de pessoas: “[...] essa questão em desenvolvimento pessoal como servidor, depende muito de cada pessoa se vai trazer alguma mudança. [...] Há sim uma melhoria, não é com todo mundo, mas comigo houve”.<sup>5</sup> (TA-5, informação verbal).

Apesar da obrigatoriedade da retroalimentação, competindo à chefia realizá-la com o servidor avaliado, percebe-se que isso não ocorre na maioria dos setores da UEPB.

---

<sup>5</sup> Servidor Técnico-administrativo -TA.

A não efetividade da retroalimentação foi justificada por diversos fatores, como a negligência por parte das chefias; desinteresse dos avaliados; falta de cultura organizacional para isso e de uma política de gestão de pessoas para acompanhar o processo de feedback.

Portanto, a avaliação na UEPB, embora tenha a finalidade de melhorar o desempenho dos avaliados através da autorreflexão e mecanismo feedback, apresenta lacunas no processo de desenvolvimento dos seus servidores, necessitando da efetividade dessa finalidade para melhoria dos servidores em consonância ao desenvolvimento institucional.

#### 4.2.3 Melhoria do serviço público

A maior parte dos participantes da pesquisa relatou que uma das finalidades do processo de avaliação de desempenho é melhorar a qualidade do serviço público, assentando-se em um dos objetivos do PDRAE que destacava a necessidade de melhorar os serviços prestados pela administração pública, no qual os servidores públicos seriam avaliados através de indicadores de desempenho. (BRASIL, 1995). Já as Leis 11.091/2005, 11.784/2008, os Decretos 5.707/2006 e 5.825/2006, a Emenda Constitucional 19/1998 e a Medida Provisória 461/2008 consolidaram a avaliação de desempenho durante a vida profissional do servidor, visando a melhoria dos serviços prestados e o desenvolvimento profissional dos servidores, na qual se espera uma melhor prestação de serviços das instituições de ensino superior.

Apesar disso, alguns sujeitos retratam que isso não ocorre na UEPB. A acentuada percepção dos entrevistados, mesmo que a avaliação de desempenho não seja utilizada da forma que esperam, tem condição de trazer melhorias para a instituição, remete a um sinônimo de qualidade, tornando-a panaceia de resolução dos problemas das instituições públicas, o que termina sendo prejudicial, já que a administração pública apresenta deficiências tocantes à regulamentação, gestão de pessoas, cultura organizacional, que implicam outras ferramentas e interlocução com outras ações institucionais.

#### 4.2.4 Implicações do PAD nas ações e políticas institucionais

As entrevistas demonstraram tímida implicação da avaliação de desempenho nas políticas e ações institucionais. A respeito disso, Bergue (2010) mostra que a gestão de pessoas das instituições públicas encontra-se defasada quando comparada ao setor privado, mostrando a necessidade de mudar a cultura da instituição para estágios que valorizem o potencial das pessoas, tais como, agregar pessoas e adaptá-las, criar políticas de remuneração, identificar o potencial, necessidades das pessoas e avaliar seus desempenhos.

Na administração pública, a utilização dos resultados, do processo de avaliação, apresenta lacunas no tocante ao desenvolvimento dos indivíduos e da organização. A associação a ganhos financeiros, por meio da progressão por mérito, relega o instrumento a uma função inferior nos programas de gestão de pessoas. (GRILLO, 1982).

Apesar da maioria dos entrevistados retratarem a ausência de integração entre os resultados da avaliação de desempenho e outras ações institucionais, alguns sujeitos elencaram implicações: ações para integrar o PAD às práticas de gestão de pessoas; sensibilização a respeito da importância do PAD; ações para que ocorra a retroalimentação em caso de avaliação insatisfatória; melhoria das relações de trabalho e indicador de clima organizacional.

As falas a respeito da articulação entre o PAD e a política de capacitação da instituição remeteram os resultados da avaliação com o levantamento da necessidade de cursos de capacitação dos servidores técnico-administrativos: “[...] Eles são utilizados no sentido de ver como a gente poderia utilizar isso para capacitação né, para capacitar os servidores”<sup>6</sup> (GP-4, informação verbal).

Os entrevistados também falaram da necessidade de sensibilização do PAD com os agentes envolvidos, com intuito de fortalecimento de sua cultura voltada à integração com as ações e políticas institucionais. Sobre isso, Otvelre-Castro, Lima e Veiga (1996) defendem que, para que as práticas de avaliação tenham ações de sensibilização para mudança de atitudes relacionadas ao processo, além do comprometimento das chefias e trabalhadores, o que requer a divulgação do modelo, o treinamento dos envolvidos e a ampla participação desses em todas as etapas.

---

<sup>6</sup> Profissional envolvido na gestão do processo de avaliação de desempenho.

Outra implicação refere-se às ações para que ocorra a retroalimentação em caso de avaliação insatisfatória. Nas entrevistas, evidenciou-se que caso o servidor apresente uma avaliação insatisfatória, os profissionais da gestão procuram a chefia ou o servidor para que exista a retroalimentação com os resultados da avaliação. Realiza-se, assim, um trabalho de mediação para a efetividade da retroalimentação, para tentar analisar se é um caso de desempenho baixo ou algum conflito de relacionamento entre a chefia e o avaliado.

Apesar disso, as atividades da gestão não deveriam focar apenas os que apresentaram desempenho insatisfatório, tendo em vista que o reconhecimento, a premiação e a punição são necessários devidos aos diferentes desempenhos, sabendo que, se a avaliação for positiva será reconhecido e se seu desempenho for negativo terá algum tipo de punição. (LIMA, 2007).

Nesse sentido, constatou-se que outra implicação dos resultados do PAD refere-se à possibilidade de melhorar as relações de trabalho. No entanto, um aspecto negativo é o fato dessa otimização das relações serem percebidas apenas em situações de avaliação insatisfatória.

Por fim, verificou-se que a partir dos resultados da avaliação de desempenho é possível perceber o clima organizacional. Sobre isso, destaca-se a fala:

Eu vejo como uma questão de avaliação do próprio bom relacionamento, servindo também até como uma pesquisa de clima organizacional, porque também em alguns casos quando é pontuado algumas notas você vê uma certa problemática até de clima organizacional, através dos resultados dessa avaliação.<sup>7</sup> (TA-1, informação verbal).

De acordo com Coda (1997), clima organizacional é o indicador do grau de satisfação da equipe, em relação a diferentes aspectos da cultura ou realidade aparente da organização, tais como: política de gestão de pessoas, modelo de gestão, missão da empresa, processo de comunicação e valorização profissional. Nesse sentido, os resultados do processo avaliativo podem indicar se o clima organizacional dos diferentes setores de trabalho está bom ou ruim.

A análise sobre a integração dos resultados da avaliação de desempenho, com outras ações e políticas institucionais, retrata a tímida correlação entre ambos e a perda da potencialidade da avaliação de desempenho como ferramenta para a tomada de decisões estratégicas, que venha integrar os interesses das pessoas com os da instituição.

---

<sup>7</sup> Servidor Técnico-administrativo - TA.

Apesar disso, percebe-se que é de grande relevância para as organizações o uso de ferramentas como a avaliação de desempenho, para mensurar suas potencialidades e suas necessidades de melhorias por meio de políticas voltadas para a integração das diversas dimensões do resultado da avaliação, com as políticas e ações institucionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a UEPB ter implementado um modelo de avaliação de desempenho, não consegue se apropriar adequadamente para tornar esse processo subsídio à política de gestão de pessoas. Constatou-se que a avaliação mescla métodos e está permeada por contradições, as quais a tecem dinamicamente, atendendo diferentes finalidades.

Os resultados mostraram que o processo da avaliação de desempenho surgiu de uma demanda legal oriunda do Plano de Cargo e Carreira da UEPB, para fins de estágio probatório e de progressão funcional, tendo como pano de fundo o cenário nacional de mudança na administração pública, com a implantação dos sistemas de avaliação do modelo gerencial.

Dessa forma, explica-se a forte prevalência dessas finalidades em detrimento às demais, como a melhoria de desempenho e dos serviços prestados, bem como o pouco uso dos resultados da avaliação para outras ações institucionais.

Se, por um lado, a finalidade de gestão da carreira está presente na UEPB, seguindo o cenário nacional das IFES, por outro, esse estímulo basilar financeiro precisa estar associado à melhoria de desempenho dos avaliados, bem como dos serviços prestados à sociedade, conforme previa o modelo gerencial de administração pública.

É temeroso quando se relega o foco na melhoria de desempenho do servidor atrelado aos objetivos organizacionais, como mostraram as análises dos dados desse estudo, retratando a primazia da progressão por tempo de serviço e estabilidade e, conseqüentemente, levando os servidores a não estarem abertos ao recebimento de sugestões de melhorias e até de informações negativas para que possam melhorar seu desempenho.

Mesmo assim, as finalidades de melhorar o desempenho e os serviços públicos emergiram nas falas dos entrevistados, porém as percepções foram ambíguas sobre se de fato esses objetivos são atingidos com o processo de avaliação de desempenho na UEPB.

Esta pesquisa não pretende encontrar soluções para uma real efetivação de todas as contribuições que um processo de avaliação pode propiciar à UEPB, nem para as instituições públicas de ensino superior como um todo, mas para aprofundar a discussão sobre como está acontecendo o processo de avaliação nessa universidade e mostrar sua importância, apontando sugestões de melhorias, com base nas falas dos sujeitos.

Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam nas formulações e efetivação de ações na área de gestão de pessoas da administração pública, especificamente no que se refere ao processo da avaliação de desempenho e que as intervenções nesse campo aconteçam em consonância com o saber produzido do público alvo ao qual elas se destinam.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Persona, 1977.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de Pessoas em Organizações Públicas. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

BRASIL. Lei nº 11.091, 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm). Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

CODA, Roberto. Pesquisa de clima organizacional e gestão estratégica de recursos humanos. In: BERGAMINI, Cecília. Whitaker; CODA, Roberto. (Org.). Psicodinâmica da vida organizacional: motivação e liderança. São Paulo: Atlas, 1997.

DUTRA, Joel Souza. Avaliação de pessoas na empresa contemporânea. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; HIPÓLITO, José Antonio Monteiro. Dimensões de avaliação de pessoas e o conceito de competências. In: DUTRA, Joel Souza; FLEURY, Maria Tereza Leme; RUAS, Roberto. (Orgs.) Competências: conceitos, métodos e experiências. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p.151- 171.

FRANÇA, Ana. Cristina. Limongi. Prática de Recursos Humanos – PRH: conceitos, ferramentas e procedimentos. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos. Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRILLO, Antonio Nicolló. Avaliação de Desempenho: a experiência brasileira na administração pública, RAUSP, São Paulo, v.17, n.1, p.24-38, jan.-mar 1982.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia da gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MILKOVICH; George T.; BOUDREAU John. W. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 23 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, p. 09-30.

OLIVEIRA, Márcio Medeiros; SILVA, Anielson Barbosa da; CAVALCANTE, Kelliane de Oliveira. O Sistema de Gestão de Pessoas por Competências na Universidade Federal de Goiás: “Sonho de uma Realidade” ou “Realidade de um Sonho”?. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisadores em Administração – EnANPAD, 35, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

OTVELRE-CESTRO, Gardênia Abbad de; LIMA, Geny Bárbara do Carmo; VEIGA, Maria Raimunda Mendes da. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. Revista de Administração, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 38-52, jul./set. 1996.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v. 45, nº 1, p. 36-49, jan./mar., 2005.

PARAÍBA. Lei nº. 8.442, de 29 de dezembro de 2007. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Pessoal Técnico-Administrativo da Universidade Estadual da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: [http://comissoes.uepb.edu.br/cppd/download/legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei%20N%C2%BA%208.441%202007\(1\).pdf](http://comissoes.uepb.edu.br/cppd/download/legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei%20N%C2%BA%208.441%202007(1).pdf). Acesso em: 17 nov. 2016.

PONTES, Benedito Rodrigues. Avaliação de desempenho: uma abordagem sistêmica. São Paulo: LTR, 1991.

REBELO. Teresa; GOMES, Duarte. Aprendizagem organizacional e organizações aprendentes. Psicologia das organizações, do trabalho e dos recursos humanos. presented at the 2011. Coimbra, 2011. Disponível em: <https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/31226>. Acesso em: 07 set. 2016.

ROCHA, Eduardo Peixoto. *Feedback* 360 graus: uma ferramenta para o desenvolvimento pessoal e profissional. Campinas, SP: Alínea, 2001.

UEPB. RESOLUÇÃO/UEPB/CONSUNI/021/2010, 20 de maio de 2010a.  
Regulamenta o Processo de Avaliação de Desempenho – PAD - dos servidores técnico-administrativos, para fins de progressão funcional por tempo de serviço na Universidade Estadual da Paraíba - UEPB e dá outras providências. Disponível em: <https://sistemas.uepb.edu.br/SAT/etc/pdf/diariooficial20052010.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

UEPB. RESOLUÇÃO/UEPB/CONSUNI/022/2010, 20 de maio de 2010b.  
Regulamenta o Processo de Avaliação do Estágio Probatório dos Servidores Técnico-Administrativos da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, e dá outras providências. Disponível em: <https://sistemas.uepb.edu.br/SAT/etc/pdf/diariooficial20052010.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

# GESTÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS

# ANÁLISE DOS IMPACTOS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO – SEI - NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Josimeire de Araújo Gomes<sup>1</sup>

Célia Regina Xavier de Sena<sup>2</sup>

## RESUMO

As universidades federais brasileiras foram tradicionalmente marcadas por estruturas organizacionais complexas, que favorecem a morosidade e afetam negativamente a eficiência no atendimento de demandas pelo excesso de normas e hierarquização burocrática. Aliada a esses fatores, têm-se a resistência à mudança no âmbito do poder público. Na busca de soluções que atendam às necessidades crescentes de inovação na esfera pública, o Ministério do Planejamento coordena a implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN), instituído pelo Decreto nº 8.539/2015, cujas ações comportam a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que permite a produção, edição, assinatura e o trâmite de documentos dentro do próprio SEI. O objetivo deste trabalho, que aborda a temática da gestão de documentos públicos em consonância com a temática de Tecnologia da Informação, Inclusão e Inovação, é analisar o processo de implantação do novo sistema, buscando identificar vantagens em relação ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), utilizado anteriormente, e as expectativas em torno do impacto de sua implantação na rotina do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica da UFC. A pesquisa adotou as abordagens do tipo quali-quantitativa. A coleta de dados se deu a partir da observação e da aplicação de questionários eletrônicos com os servidores envolvidos. A implantação do SEI se apresenta como momento ímpar para uma mudança cultural que possibilite o fim da série de “gargalos” existentes atualmente na instituição. Este trabalho contribui para a validação e apresentação de possíveis ajustes para o fortalecimento e melhoria do processo de implantação do SEI na UFC.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Gestão de documentos. Controle de processos. SEI na UFC.

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC). Auxiliar em Administração da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Ceará. E-mail: josi.ufc@hotmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Ensino em Língua e Literatura Portuguesa (ATENEU). Assistente em Administração da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Ceará. E-mail: celiasena@dqi.ufc.br

# ANALYSIS OF THE IMPACTS OF ELECTRONICS SYSTEMS INFORMATION IMPLEMENTATION – SEI – AT FEDERAL UNIVERSITY OF CEARÁ

## ABSTRACT

Brazilian federal universities have traditionally been marked by complex organizational structures, which favor slowness and negatively affect efficiency in meeting demands by excess of rules and bureaucratic hierarchy, besides the resistance to change things within the scope of public power. The Ministry of Planning, who coordinates the implementation of the National Electronic Process - PEN, created by Decree 8.539/2015, which includes the implementation of the Electronic Information System (SEI), and allows the production, editing, signing and processing of documents within the SEI itself, functions as an attempt to find new solutions in the public area. Thus, the objective of this study, which addresses the management of public documents in line with Information Technology, Inclusion and Innovation, is to analyze the process of the new system implementation, seeking to identify its advantages in relation to the Integrated System of Assets, Administration and Contracts (SIPAC), and the expectations about the impact of its implementation on the work routine at Organic and Inorganic Chemistry Department at UFC. The research adopted qualitative-quantitative approaches and the data collection was based on the observation and application of electronic questionnaires with the servants involved. The SEI implementation presents itself as a unique moment for a cultural change that allows the end of a series of "bottlenecks" that currently exist in the institution. This study contributes to the validation and presentation of possible adjustments for the strengthening and improvement of SEI implementation process at UFC.

**KEYWORDS:** Public Management. Document Management. Process Control. SEI at the UFC.

## 1 INTRODUÇÃO

As universidades federais brasileiras foram tradicionalmente marcadas por estruturas organizacionais complexas e fortemente burocráticas tanto no campo administrativo como no campo acadêmico. Esses tipos de estrutura organizacional favorecem a morosidade e afeta negativamente a eficiência no atendimento das demandas pelo excesso de normas e pela hierarquização burocrática. Por consequência, forma-se um cenário de baixa energia funcional, alimentando a entropia que desgasta, que corrói o sistema organizacional e compromete, conseqüentemente, a qualidade do desempenho (VIEIRA; VIEIRA, 2004). Aliado a esses fatores têm-se o agravante da resistência à mudança no âmbito do poder público de modo geral. No entanto, a realidade é dinâmica. A sociedade se transforma produzindo novas realidades que geram conflito nas diferentes dimensões das relações humanas. Nas organizações, onde coexistem interesses, opiniões, metas e valores interagindo, quanto maior for a complexidade da estrutura, mais intenso se torna o conflito. Atualmente, vive-se um tempo de mudança, de novos paradigmas a conduzirem a sociedade pelo caminho da inovação científica e do avanço das tecnologias. As universidades vivenciam a necessidade de incorporar essa mudança de paradigma que impacta diretamente na cultura organizacional.

Na busca de soluções que atendam às necessidades crescentes de inovação na esfera pública, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordena a implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN). Trata-se da integração de diferentes esforços, que já estavam em curso no âmbito do governo federal, visando à melhoria no desempenho dos processos da administração pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do público usuário e redução de custos (MEDEIROS, 2015).

O Processo Eletrônico Nacional (PEN), instituído pelo Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, é composto por três grandes ações: o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o barramento de integração do SEI (com outras soluções de uso do meio

eletrônico) e o protocolo integrado. O Ministério do Planejamento estabeleceu o prazo até outubro de 2017 para adequação dos órgãos e entidades ao Processo Eletrônico Nacional (PEN).

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é uma das três grandes ações do PEN, cujo objetivo é construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos. O sistema permite a produção, edição, assinatura e o trâmite de documentos dentro do próprio SEI, além de possibilitar a atuação simultânea de diversas unidades em um mesmo processo reduzindo o tempo de realização das atividades.

A adesão ao Processo Eletrônico Nacional (PEN) e ao Sistema Eletrônico de Informação (SEI) no país tem alcançado as três esferas de governo e já atinge 356 instituições, conforme informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentadas no Quadro 1, que apresenta, ainda, dados de implantação do SEI (BRASIL, 2018).

Quadro 1 - Dados de implantação do SEI

	Federal	Estadual	Municipal	Estatal	Total
Implantado	73	6	1	3	83
Em fase de implantação	94	22	126	31	273
Total					356 instituições

Fonte: BRASIL (2018).

Desde 2010, a Universidade Federal do Ceará (UFC) vem tentando inovar a gestão e o controle de informações e documentos com a implantação de um modelo de Tecnologia da Informação para sua rede de informática, denominado Sistema Integrado de Informação Institucional (SI3). Com um processo gradual de instalação, a ferramenta promoveu aperfeiçoamento no gerenciamento de dados e contribuiu para o planejamento estratégico da UFC. A novidade trouxe benefícios para todos os usuários da Instituição, desde estudantes até diretores de centros e faculdades.

O Sistema Integrado de Informação Institucional-SI3 foi viabilizado por meio de cooperação técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – referência em TI no Brasil. Também aderiram, na época, ao mesmo modelo, as

universidades federais do Maranhão, Bahia, Sergipe, Rural da Amazônia, Recôncavo da Bahia e Rural do Semi-Árido, além de órgãos do Ministério da Justiça.

O SI3 tem por função integrar e reunir informações da instituição, evitando conflitos e defasagem entre as mesmas. É dividido em três módulos, cada qual com um conjunto de informações específicas. Sendo eles, o de Recursos Humanos, denominado SIGPRH, o módulo Acadêmico, SIGAA, voltado para estudantes e professores, e o módulo Administrativo, que contempla informações referentes a orçamento, contratos e convênios, patrimônio, almoxarifado, dentre outras. Sendo, este último, também, o módulo de protocolo do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), integrante do SI3, que está sendo substituído pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

O objetivo deste trabalho, que aborda a temática da Gestão de Documentos Públicos em consonância com a temática de Tecnologia da Informação, Inclusão e Inovação, é analisar o processo de implantação do novo sistema, buscando identificar suas vantagens em relação ao sistema SIPAC, e as expectativas em torno do impacto da implantação no SEI na rotina de trabalho do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica da UFC.

Para tanto, foram adotadas abordagens do tipo qualitativa, relativa à apreensão das percepções acerca das dificuldades e facilidades em relação à implantação de uma nova ferramenta de trabalho, e do tipo quantitativa, no que tange à mensuração do nível de desempenho e de eficiência entre os dois sistemas. A coleta de dados se deu a partir da observação e da aplicação de questionários eletrônicos, realizada através do Google Forms, com os servidores envolvidos, dentre eles, gestores, docentes e técnico-administrativos do departamento em foco, relativo aos usos que faziam e fazem, respectivamente, do sistema anterior, SIPAC, em comparação ao atual sistema SEI.

Além disso, foi realizado levantamento a partir dos relatórios emitidos pelos próprios sistemas para análise da eficiência do sistema em relação à celeridade no trâmite dos processos e da economia em relação ao uso de documentos eletrônicos.

A análise se deu pelo confronto de respostas e identificação dos principais pontos, favoráveis e desfavoráveis, quanto à substituição de sistemas informatizados relacionados ao controle documental, numa realidade específica, ou seja, o Departamento de Química Orgânica e Inorgânica da UFC.

## 2 O DEPARTAMENTO DE QUÍMICA ORGÂNICA E INORGÂNICA (DQOI) NO CONTEXTO DA UFC

A criação do curso de Química foi autorizada em 1961, sendo, inicialmente, ministrado pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. A partir de 1968, passou a fazer parte do Instituto de Química e Tecnologia. Com a implantação da estrutura de departamentos acadêmicos na UFC, através do Decreto nº 79.970/1973, o Instituto de Química foi dividido em três departamentos, Departamento de Química Orgânica e Inorgânica, de Química Analítica e Físico-Química e de Bioquímica, todos localizados no Campus do Pici.

O Curso de Química ficou sob a responsabilidade administrativa do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica que, no mesmo período, abrigou em suas dependências o Curso de Especialização em Química Orgânica. A pós-graduação se fortaleceu com a implantação dos cursos *stricto sensu*, em nível de mestrado, nas áreas de Química Orgânica (1976) e Química Inorgânica (1977). O desenvolvimento dos dois cursos de pós-graduação, aliado à crescente busca por qualificação, contribuiu para a implantação do Curso de Doutorado em Química Orgânica em 1991 e Química Inorgânica a partir de 1999. Os dois programas de pós-graduação formaram um total de 274 mestres (134 em Química Inorgânica e 140 em Química Orgânica) e 86 doutores (36 em Química Inorgânica e 50 em Química Orgânica).

Em março de 2008, por recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, fundação vinculada ao Ministério da Educação que atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados do país, houve a fusão dos programas, criando-se o Programa de Pós-Graduação em Química, no qual já foram titulados 306 mestres e 154 doutores (até março de 2018). O Quadro 2 apresenta a síntese dos resultados em números de concludentes do Programa de Pós-Graduação em Química desde a origem do curso.

Quadro 2 - Quantidade de concludentes do Programa de Pós-Graduação em Química na UFC

	Mestrado em Química Orgânica	Mestrado em Química Inorgânica	Doutorado em Química Orgânica	Doutorado em Química Inorgânica
Ano de criação	1976	1977	1991	1999
Total de Concludentes até 2008	140	134	50	36
Total por nível até 2008	274		86	
A partir de 2008 até março de 2018	306		154	

Fonte: Arquivos do DQOI.

Atualmente, o Departamento de Química Orgânica e Inorgânica é subordinado ao Centro de Ciências da UFC e constituído de 41 docentes efetivos, 2 professores substitutos e 15 servidores técnico-administrativos, além de funcionários terceirizados. O Departamento é responsável pelo atendimento de uma grande demanda a partir da oferta de disciplinas para diversas unidades acadêmicas desta universidade, que possuem funcionamento nos períodos diurno e noturno. O corpo docente é responsável pelo atendimento das necessidades das áreas de estudo de química orgânica, química geral e química inorgânica, e ministra semestralmente aulas para aproximadamente 2500 (dois mil e quinhentos) alunos, distribuídos em 120 (cento e vinte) disciplinas, de cursos de graduação e pós-graduação, ofertadas com carga horária distribuída nos três turnos, manhã, tarde e noite.

O Programa de Pós-graduação em Química conta com um quadro de 51 docentes e 200 discentes e vem se destacando com a sólida formação de recursos humanos que, hoje, atua nos mais diversos setores de ensino e pesquisa, em renomadas instituições e empresas tanto do setor público como privado. O índice elevado de sucesso dos discentes está alicerçado na sólida formação do corpo docente. O programa apresenta, dentro do seu quadro docente, 61% de bolsistas de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Outro fator importante é a inserção internacional, o que pode ser comprovado através das inúmeras cooperações científicas internacionais com centros e universidades do exterior, de comprovada excelência, participação de discentes em programas de mobilidade acadêmica internacional, como também de docentes em missões e estágios de pós-doutoramento no exterior. Todas estas atividades, aliadas a um índice elevado de

publicações em revistas de estratos superiores, resultaram em conceito 06 na última avaliação da CAPES, que indica desempenho equivalente ao alto padrão internacional.

A história do DQOI no seu contexto de criação, formação e expansão nos níveis de graduação e de pós-graduação está registrada num grande volume de documentos e processos físicos elaborados no período de 1061 a 2017. Cinquenta e um anos de história guardados em um volumoso acervo distribuído em pastas, armários e prateleiras dos setores de arquivo do Departamento e arquivo central da UFC.

Um documento, ao ser gerado, tem um alto valor, que diminui ao realizar sua finalidade. Sabe-se que é dever da instituição manter os arquivos organizados e acessíveis às consultas. No entanto, nem sempre isso é possível, o DQOI, durante esse meio século de existência, produziu um elevado acervo documental, pois por detrás das inúmeras atividades fins de uma universidade, que é baseada nos eixos de ensino, pesquisa e extensão, faz-se necessário que se crie um suporte administrativo capaz de viabilizar as diversas tarefas com agilidade, eficiência e segurança para seus documentos. No caso do DQOI, o que se percebe é que não houve um controle rigoroso da vultosa quantidade de documentos gerados ao longo dos anos. Hoje, consideráveis quantidades de documentos estão relegadas a depósitos de papéis acumulados, deixando de cumprir o seu papel como instrumento capaz de comprovar tomadas de decisões.

A implantação do Sistema de Informação Eletrônica – SEI a partir de 2018 representa uma mudança de paradigma e a possibilidade de melhorias de processos com eficiência e eficácia.

### 3 O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) E A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMAS

O conflito, que se gera no processo de mudança, confronta uma realidade que pode ser considerada estagnada com outra, que apresenta novos paradigmas. De certo modo, o conflito estabelece uma barreira entre estruturas, ideias e comportamentos instáveis de um lado e, de outro, o novo ideário que se ergue pelo avanço do conhecimento. Em termos de organização, nada pode ser considerado imutável e desprezado de caráter inovador. Porém, é necessário admitir as grandes dificuldades em

se provocar um processo de mudança em estruturas complexas e burocráticas de grande poder normativo (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

No caso das universidades federais, corroborando com Vieira e Vieira (2004), o número de atores envolvidos diretamente, professores, técnicos, agentes administrativos, alunos e, ainda, a diversidade de funções a elas atribuídas, a dispersão espacial, a necessidade frequente de expansão física e formativa, além de todo um universo de relações externas com segmentos na sociedade, as tornam formas organizacionais muito particularizadas. Para estes autores, estruturas universitárias que abrigam interesses internos numa escala de 5.000 a 30.000 atores, envolvidos em múltiplas funções, são, verdadeiramente, mundos de singularidade muito própria. Contudo, nada justifica a perenidade estrutural e organizativa exatamente no *lócus* do saber, da criação científica e tecnológica.

A mudança na estrutura e na funcionalidade burocrática das universidades federais deveria ser o ponto central do conflito, a partir da ideia permanente de modernização e não da ação de resistência em favor do conservadorismo, já sob forte exclusão temporal.

Para que a mudança se efetive continuamente, como processo instalado, Bourdieu (2001) considera algumas definições fundamentais: mudança de comportamento dos atores em relação às estratégias e metas da instituição; projeto organizacional identificado com a simplicidade estrutural; utilização de tecnologias eletrônicas de ponta; cenário pós-burocrático às ações de apoio; sistema de avaliação para o controle do desempenho de qualidade, gestão voltada a novos valores. Para este autor, fica claro que se está trabalhando com um campo intelectual produtor de relações autônomas e imediatamente visíveis.

Considerando que o poder público se exerce a partir de um aparelhamento burocrático e, nele, por meio de servidores com prerrogativas funcionais públicas, o comportamento individual ou coletivo no âmbito das organizações públicas é regido por um princípio geral weberiano “das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos” (WEBER, 1999).

A forma de comportamento dos atores envolvidos na dinâmica burocrática, administrativa e acadêmica das universidades federais se reporta, em grande parte, às competências distribuídas e amparadas no sistema normativo instituído. O poder público, que se desdobra numa sequência de poderes delegados nas múltiplas instâncias

hierárquicas, gera, conseqüentemente, autoridades meramente burocráticas. Os conflitos de competência e desempenho resultam, muitas vezes, do confronto da autoridade burocrática com uma forma de comportamento não desejada, porém, amparada em normas, regras e leis.

Contudo, diante da inovação tecnológica e da implantação de uma ferramenta que promete muitas vantagens, as respostas dos principais envolvidos são favoráveis às atuais mudanças pelas quais vem passando a gestão do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica – DQOI, da Universidade Federal do Ceará – UFC. No entanto, com ressalvas no que se refere à forma de implantação, apresentadas no resultado desta pesquisa que aponta também sugestões a serem avaliadas.

### 3.1 DQOI E A GESTÃO DE DOCUMENTOS

Em sintonia com as novas tecnologias, a gestão universitária busca soluções dinâmicas para resolver os problemas criados em decorrência da expansão das universidades, inclusive, no que tange à gestão e controle de seus documentos. Conforme a **Lei nº 8.159/1991, conhecida como Lei Federal dos Arquivos**, “é dever do Poder Público, a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991).

Embora a universidade tenha começado sua informatização na década de 1990, com o Sistema de Automação Universitária (SAU), somente em 2014 foi instalado um sistema de gestão de documentos: o módulo de protocolo do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), integrante do SI3, conforme Relatório de Gestão da UFC daquele ano. Porém, durante esse período, o sistema foi subutilizado, no que se trata de gestão de documentos, somente alguns setores isolados utilizaram todas as ferramentas disponíveis no sistema de forma integral. No geral, este módulo foi utilizado apenas para abrir processos, enquanto os documentos continuavam a tramitar fisicamente, gerando uma elevada produção documental. Dentro do Departamento de Química Orgânica e Inorgânica e na Pós-Graduação em Química foram gerados em torno de 270 processos, conforme dados extraídos dos relatórios do SIPAC, todos com tramitação física de documentos.

Atualmente, com a implantação do SEI, a expectativa é de uma considerável melhoria de desempenho e eficiência para trâmite, controle e recuperação de informação, por tratar-se de um sistema capaz de criar, tramitar, distribuir e controlar eletronicamente toda documentação arquivista produzida.

A adesão da UFC ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) vem, exatamente, para solucionar o problema da produção de grande volume de documentos e processos, não contemplado no SIPAC. Uma forma de adequar-se aos novos tempos, nos quais se exigem transparência administrativa, compartilhamento do conhecimento produzido e sustentabilidade, além do custo-benefício da substituição do mesmo. A partir do uso do sistema, as atividades rotineiras referentes à Protocolo e Arquivo foram adequadas aos padrões e procedimentos do próprio sistema.

Vale ressaltar a importância do planejamento para as mudanças organizacionais, avaliando-se as reais necessidades situacionais da empresa. Talvez o grande desafio das organizações seja evitar maiores impactos na implementação de mudanças e transformações, dado que a resistência tem se tornado uma ameaça ao sucesso na gestão das mudanças.

### 3.2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SEI

Na UFC, o processo de implantação do SEI ocorreu de forma gradual, de modo a possibilitar uma adequada avaliação de todas as suas etapas. Foram realizados treinamentos para apresentação do sistema ao público interno nos campi de Fortaleza e do Interior. Segundo o Prof. Mauro Pequeno, do Instituto UFC Virtual, um dos integrantes da Comissão de Implantação do SEI na UFC, a previsão inicial era capacitar cerca de 1.500 servidores no segundo semestre de 2017. A implantação, de fato, se deu a partir de janeiro de 2018. Após o primeiro trimestre de uso, questionou-se como ocorreu a adequação dos processos e a receptividade de servidores docentes e técnico-administrativos à nova ferramenta de gestão.

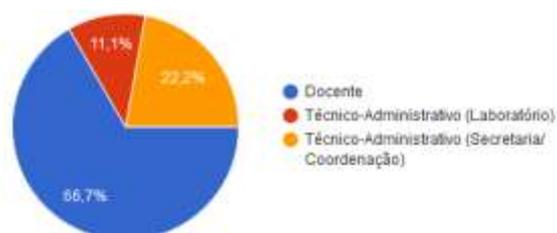
Inicialmente prevista para iniciar em outubro de 2017, mas com o objetivo de reforçar o trabalho de divulgação interna sobre o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nas unidades acadêmicas e administrativas da Universidade Federal do Ceará, foi adiada, para janeiro de 2018, início operacional do novo sistema de protocolo e

tramitação de documentos eletrônicos da Instituição. "Decidimos trabalhar melhor o endomarketing do SEI e, assim, provocar a mudança cultural necessária para um novo paradigma, que é trabalhar com o mínimo de papel necessário e na velocidade das informações em meio digital", explicou o presidente da Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI na UFC, Luís Vasconcelos.

As ações de formação dos servidores foram realizadas através de workshops sobre a utilização do SEI. Entre outras informações, foram repassadas orientações sobre o procedimento necessário para o servidor criar e alterar um processo; incluir e alterar documentos internos (documentos elaborados por meio do editor do SEI); digitalizar e incluir documentos externos (anexação de arquivos); autenticar documentos externos (PDF digitalizado); assinar documentos e enviar para outra unidade; fazer tramitar um processo; encerrar um processo; além de conhecer boas práticas de organização do expediente de trabalho. A Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI na UFC, instituída através da Portaria nº 3192/2017, do Magnífico Reitor, recomendou ainda a participação no curso gratuito da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

A análise do desenvolvimento e expectativas dos atores envolvidos com a implantação do SEI no DQOI e seus reflexos na rotina de atividades do departamento foi realizada a partir da aplicação de questionários eletrônicos, realizada através do Google Forms, com os servidores envolvidos, dentre eles, gestores, docentes e técnico-administrativos do departamento em foco, relativamente aos usos que faziam e fazem, respectivamente, do sistema anterior SIPAC em comparação ao atual sistema SEI. O convite foi estendido a todos os servidores, com o intuito de ter uma amostra representativa. O resultado da participação, apresentado na Figura 1, atingiu uma amostra total que representou 32% dos servidores lotados no Departamento, distribuídos nas respectivas categorias: 66,7 % de docentes, 22,2% de técnicos de laboratórios e 11,1% de técnicos administrativos.

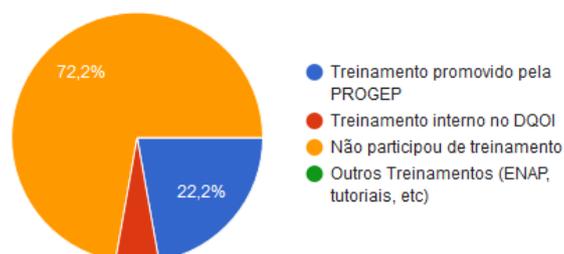
Figura 1 - Percentual de participação de servidores, por categoria, na aplicação do questionário sobre o uso do SEI.



Fonte: Pesquisa aplicada pelas autoras.

Apenas quatro servidores do Departamento, representando 22,2% dos participantes da pesquisa, sendo três técnicos administrativos e uma docente, participaram dos treinamentos promovidos pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Percentual de participação de servidores nos Treinamentos sobre o SEI.



Fonte: Pesquisa aplicada pelas autoras.

A pesquisa apontou que 83,3% dos usuários do DQOI concordam que o uso do SEI trouxe mais agilidade e celeridade na tramitação dos processos; considera que o acompanhamento dos trâmites dos processos se tornou mais acessível; e, além disso, contribui para a melhoria na eficiência da gestão documental com maior controle dos documentos e economia de papéis. O percentual baixou para 72,2% de aprovação no quesito que analisa a facilidade de utilização em relação ao SIPAC, sistema utilizado anteriormente. Mas continua com um número representativo de aprovação, o que valida o uso do novo sistema. No entanto, quando perguntado sobre a segurança em utilizar o sistema sem ajuda, 83,3% se consideram ainda inseguros.

Dentre os possíveis ajustes foram levantadas as seguintes sugestões para a melhoria no processo de implantação/utilização do sistema pelos usuários do DQOI:

- Criar um sistema de alerta individual para o interessado / envolvido no processo;
- Programa de treinamento incluindo as diferentes categorias, pois todos, não só os técnico-administrativos que trabalham na área administrativa, devem entender e saber usar o sistema. Enfatizando que o treinamento presencial é mais efetivo;
- Disponibilizar informativos acerca da base de conhecimento dos processos que devem ser realizados via SEI, a partir de vídeos explicativos;
- Melhorar a estrutura dos documentos e formulários modelos do SEI, para que possam atender às necessidades dos diferentes setores da instituição.

Entretanto, ainda percebemos certa insegurança dos usuários internos e externos com relação ao documento digital, o apego ao documento físico permanece.

A presente pesquisa demonstra e confirma que uma maioria representativa dos servidores do DQOI está favorável às mudanças advindas com o uso da nova ferramenta de trabalho e concorda que o SEI trará vantagens significativas para a gestão e controle de processos e documentos.

Além dos resultados da pesquisa, no ambiente administrativo observou-se algumas mudanças impactantes, relacionadas a seguir:

- visível redução de material de expediente, em decorrência da redução de impressão;
- celeridade nos processos, tendo em vista que o trâmite físico dos documentos atrasava a movimentação dos processos;
- facilidade e agilidade na recuperação de documentos gerados ou anexados ao SEI, pois a ação, que anteriormente poderia levar alguns dias ou até meses, hoje pode levar apenas horas;
- inegável melhora no ambiente organizacional da instituição, tendo em vista que hoje não existe acúmulo de documentos.

Durante os eventos promovidos, surgiram muitas dúvidas e questionamentos que deixavam os servidores docentes e técnico-administrativos, de modo geral, inseguros sobre o início da implantação do sistema, mas, na prática, a realidade tem sido diferente.

A praticidade e a funcionalidade do sistema foram atestadas, com pouco tempo de uso, pelos servidores que participaram dos cursos e passaram a promover treinamento interno, multiplicando os conhecimentos para os outros servidores do departamento, o que vem acontecendo, ainda, de forma gradual.

Foi realizado, ainda, levantamento das estatísticas de desempenho de processos e documentos gerados diretamente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Os resultados demonstram a economia nas despesas de impressão de documentos e aumento da celeridade na tramitação dos processos em meio eletrônico. O Quadro 2 apresenta os dados estatísticos da unidade DQOI e o Quadro 3 os dados estatísticos da unidade Pós-Graduação em Química.

Quadro 2 - Estatísticas da Unidade DQOI, janeiro a março/ 2018

Descrição	JAN	FEV	MAR	TOTAL
Processos gerados no período	14	19	42	75
Processos com tramitação no período				125
Processos com andamento fechado na unidade ao final do período				68
Processos com andamento aberto na unidade ao final do período				57
Documentos gerados no período	17	46	92	155
Documentos externos no período	17	41	62	120

Fonte: SEI (2018).

Quadro 3 - Estatísticas da Unidade: Pós-Graduação em Química, janeiro a março/ 2018

Descrição	JAN	FEV	MAR	TOTAL
Processos gerados no período	17	18	11	46
Processos com tramitação no período				49
Processos com andamento fechado na unidade ao final do período				21
Processos com andamento aberto na unidade ao final do período				28
Documentos gerados no período	20	24	11	55
Documentos externos no período	25	17	13	55

Fonte: SEI (2018).

A análise dos dados sintetizados nos quadros 2 e 3, apresentam a quantidade de documentos eletrônicos gerados no DQOI além da consequente economia no que tange aos gastos com impressão e, ainda, a diminuição do tempo de tramitação dos processos.

No curto prazo de três meses foram gerados, eletronicamente, 75 processos no Departamento que somados aos 46 processos gerados na Coordenação do Programa de Pós Graduação totalizam 121 processos. Considerando, ainda, a quantidade de documentos gerados nos respectivos setores, sendo 155 nos processos gerados no Departamento e 55 documentos gerados no Programa de Pós-Graduação e a quantidade de documentos externos anexados aos processos, sendo 120 no departamento e 55 na coordenação, têm-se um total de 385 documentos que não precisaram ser impressos. Outras vantagens advindas da implantação e uso do SEI são apresentadas no próximo tópico.

### 3.3. VANTAGENS DO SEI

O sistema visa ao aprimoramento da gestão documental no que concerne à produção, agilidade na tramitação, uso, avaliação e arquivamento. Permite ainda o acompanhamento de processos online e assinatura de documentos por usuários internos e externos, possibilitando o aumento da produtividade e a diminuição do uso de papel. Desta forma, promove também a economia de recursos financeiros relacionada à diminuição da necessidade de aquisição de material de expediente, pois ocorre uma considerável economia na compra de papel para utilização em impressão e postagens. Além disso, contribui para a preservação ambiental e oferece maior segurança à informação associada também à ausência da necessidade de impressão de documentos.

O SEI se apresenta através de uma ferramenta com boa navegabilidade e usabilidade, permitindo acesso remoto por meio de diversos tipos de equipamentos, tais como notebooks, tablets, smartphones etc. Facilita a melhoria nos fluxos de trabalho com a possibilidade de aperfeiçoamento de processos de trabalho, agilidade na tramitação e todos esses benefícios sem ônus para a universidade.

Devido às características inovadoras do SEI e do sucesso da prática de cessão da ferramenta sem ônus para outras instituições, o SEI transcendeu a classificação de sistema eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, para galgar a posição de projeto estratégico para toda a administração pública, amparando-se em premissas altamente relevantes e atuais, tais como: a inovação, a economia do dinheiro público, a

transparência administrativa, o compartilhamento do conhecimento produzido e a sustentabilidade (MEDEIROS, 2015).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade Federal do Ceará é responsável pela gestão e destinação final de seus documentos. Portanto, os seus servidores, tanto das unidades administrativas quanto das acadêmicas são responsáveis pela produção, tramitação, utilização e destinação final do acervo documental da Universidade. O acesso às informações contidas nos documentos, bem como o alcance dos objetivos para os quais os documentos foram criados e a sua preservação adequada somente serão possíveis se forem efetuadas de maneira correta, se houver uma preocupação nesse sentido desde o momento da criação dos documentos.

A adesão ao SEI reforça a necessidade de serem observados estes conceitos e procedimentos, tendo em vista que haverá a recepção de documentos em diferentes suportes, sobretudo em meio digital. Ainda, nesse sentido, a implantação do SEI se apresenta como momento ímpar para uma mudança cultural que possibilite o fim de uma série de “gargalos” que se apresentam atualmente na instituição.

Este trabalho contribui para a validação e apresentação de possíveis ajustes que se considerem necessários para o fortalecimento e melhoria do processo de implantação do SEI na UFC.

Além das vantagens listadas, é evidente que, com a cessão gratuita do SEI, a economia do dinheiro público é inquestionável, uma vez que as instituições que o adotam deixam de gastar recursos financeiros com a compra de soluções de mercado que, não raro, não solucionam as demandas para as quais são adquiridas. Se tal prática for realmente incorporada, é inegável que a gestão do orçamento público, a cada dia mais contingenciado, será sensivelmente mais racional. Não há mais espaço para aquisições de alto custo quando há soluções gratuitas disponíveis.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2001.
- BRASIL, Ministério da Educação. Cadernos de indicadores. Disponível em: <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/CadernoAvaliacaoServlet>. Acesso em 11 abr. 2018.
- BRASIL, Ministério da Educação. Sobre Avaliação de Cursos. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/avaliacao-da-pos-graduacao/7421-sobre-avaliacao-de-cursos>. Acesso em 11 abr. 2018.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Adesão ao Processo Eletrônico Nacional (PEN). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>. Acesso em: 5 abr. 2018.
- BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/LEIS/L8159.htm).
- MEDEIROS, H. Sobre o SEI. Portal do Software Público Brasileiro. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei> , 2015.
- NASCIMENTO, P. R. S., Impactos da implantação do sistema eletrônico de informação (SEI): Estudo de caso da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade no Programa de Pós-Graduação em Economia – FACE/PPGE. Brasília: UNB, 2017.
- UFC, Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional. Relatório de Gestão 2014. Disponível em: <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/324-relatorio-de-gestao>.
- UFRN, Superintendência de Informática - SINFO. UFC implanta sistemas em parceria com a UFRN. Disponível em: <http://sistemasdaufrn.blogspot.com.br/2009/> Acesso em: 6 abr. 2018.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. Documentos e Debates. RAC, v. 8, n. 2, Abr./Jun. 2004: 181-200.
- WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UNB, v. 2, 1999.

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

# O PAPEL DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NAS ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Sílvia Elaine Almeida Lima<sup>1</sup>

## RESUMO

Os Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) dos Institutos Federais fazem parte do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação - PCCTAE -, instituído pela Lei 11.091/2005, no âmbito das Instituições Federais de Ensino, vinculadas ao Ministério da Educação. São profissionais que desenvolvem ações de planejamento, organização, execução ou avaliação das atividades inerentes ao Ensino, Pesquisa e Extensão. Neste constante processo, esta pesquisa teve por objetivo investigar o lugar e o papel dos TAEs enquanto trabalhadores em educação, e reconhecê-los como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa e Extensão. Os TAEs fortalecem, portanto, a indissociabilidade deste tripé enquanto um princípio importante dos Institutos Federais. Assim sendo, este trabalho está ancorado na pesquisa bibliográfica cujo arcabouço teórico traz importantes autores como Silva (2000); Dubar (2005); Hall (2005); Castro (2014), entre outros, além das leis e documentos pertinentes ao tema. Os resultados da pesquisa mostraram que o papel e a atuação dos Técnico-Administrativos em Educação, no contexto dos Institutos Federais, são indispensáveis para a instituição e que, por sua vez, a contribuição destes profissionais para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de Ensino, de Pesquisa e Extensão nos Institutos Federais permite o fortalecimento cada vez maior da missão dos institutos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Técnico-Administrativos em Educação. Ensino-Pesquisa-Extensão. Identidade. Trabalhadores em Educação.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Educação Profissional e Tecnológica (IFBA). Assistente de Aluno do Instituto Federal da Bahia (IFBA), Salvador, Bahia. E-mail:silvia.lima@ifba.edu.br

# THE ROLE OF TECHNICAL-ADMINISTRATIVE IN EDUCATION IN TEACHING, RESEARCH AND EXTENSION ACTIVITIES

## ABSTRACT

The Technical-Administrative in Education (TAE) of the Federal Institutes are part of the Career Plan of the Technical-Administrative Positions in Education - PCCTAE - created by Law 11,091/05, within the Federal Educational Institutions, linked to the Ministry of Education. They are professionals who plan, organize, execute or evaluate activities related to Teaching, Research and Extension. In this constant process, the present research had the objective to investigate TAEs place and the role as workers in education, and to recognize them as subjects of the process of Teaching, Research and Extension. The TAEs thus strengthen the relation of these processes as an important principle of the Federal Institutes. Thus, this work is anchored in the bibliographic research whose theoretical framework brings important authors, such as Silva (2000); Dubar (2005); Hall (2005); Castro (2014), among others, besides the pertinent laws and documents to the subject. The results of this research showed that the Technical-Administrative in Education role and performance, are indispensable in the context of the Federal Institutes and that, in turn, the contribution of these professionals to the development and improvement of the Teaching, of Research and Extension in this institutions, allowing for this institutes' mission strengthening.

KEY WORDS: Technical-Administrative in Education. Teaching-Research-Extension. Identity. Workers in Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96 (LDBEN), em seu artigo 54, § 1º, as Universidades públicas (sendo os Institutos Federais equiparados a estas), no exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, “**poderão: I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis**”.

Os Técnico-Administrativos em Educação dos Institutos Federais são aqueles que desenvolvem ações de planejamento, organização, execução ou avaliação das atividades inerentes ao apoio técnico - administrativo ao ensino, à pesquisa e à extensão. São importantes profissionais para o desempenho das atividades acadêmicas e administrativas das instituições de ensino.

Convém destacar que os Institutos Federais foram criados a partir da lei 11.892/2008, no então governo de Luís Inácio Lula da Silva, fazendo parte, assim, da expansão da rede federal de ensino e da educação profissional. São 38 Institutos Federais presentes em todos os estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Segundo a referida lei, em seu artigo 2º, “**Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei**”. Para vocacionarem sua missão, estas instituições precisam de pessoal qualificado, assim, cabe aos Técnicos-Administrativos em Educação o diálogo com as atividades inerentes ao ensino, à pesquisa e à extensão, de acordo com a finalidade e função educacional da instituição.

É válido salientar que a indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão é um dos princípios dos Institutos Federais. Uma vez equiparados às Universidades Federais, os Institutos Federais, segundo a Constituição Federal, artigo 207, “**gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**” (BRASIL, 1988).

Neste cerne, convém salientar que o princípio da indissociabilidade entre o Ensino, Pesquisa e Extensão reflete “um conceito de qualidade do trabalho acadêmico que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a auto-reflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico” (ANDES, 2003, p. 30).

Neste constante processo, falar da identidade desta categoria profissional é situar o contexto das relações (pessoais, profissionais etc) em que os TAEs estão inseridos. Assim, este artigo propõe investigar o lugar e o papel destes trabalhadores em educação, reconhecendo-os como sujeitos do processo de ensino, pesquisa e extensão.

## 2 A IDENTIDADE DOS TÉCNICO–ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

A questão da identidade tem se tornado cada vez mais central em diversos trabalhos de investigação que implica, sobretudo, na análise das relações subjetivas às categorias de identificação, quer seja na família, nas questões de gênero e nas profissões, uma vez que a identidade não é apenas social, ela é também pessoal.

Para Claude Dubar (2005), a noção de identidade pode ser analisada sob a perspectiva de duas grandes correntes filosóficas: essencialista e existencialista (ou nominalista). A primeira corrente repousa sobre a crença de que a identidade constitui uma essência, uma substância ao mesmo tempo imutável e original. Trata-se de uma identidade que se mantém a despeito das mudanças. A sua permanência no tempo (mesmidade) é concebida, portanto, como uma realidade em si. Nessa perspectiva, a “identidade dos seres existentes é o que faz com que permaneçam idênticos” (DUBAR, 2005, p. 8).

Na segunda corrente, atribuída à filosofia pré-socrática, tem-se uma concepção oposta à precedente. Não existem essências eternas, tudo o que está posto é suscetível a mutações. “A identidade de qualquer ser empírico depende da época considerada, do ponto de vista adotado” (DUBAR, 2005, p. 8). Com efeito, a identidade não é vista como aquilo que, necessariamente, se mantém intocável ou idêntico, mas sim o resultado de identificações contingentes, cambiantes.

Para o referido autor, a identidade é fruto de uma dupla operação linguística: diferenciação e generalização. A primeira diz respeito àquilo que é singular a alguém ou a uma coisa em relação à outra coisa ou a alguém; visa, nesse sentido, definir o que é diferente. Identidade, portanto, é diferença.

A segunda proposição é aquela que define o ponto comum. A identidade é a pertença comum. Na verdade, são paradoxos da identidade acerca daquilo que é único e daquilo que é partilhado. A identidade não é desprendida de alteridades. As identidades, assim como as alteridades, são marcadas historicamente e dependem do seu contexto. Logo,

Existem modos de identificação, variáveis ao longo da história colectiva e da vida pessoal, afectações a categorias diversas que dependem do contexto. Estas formas de identificar são de dois tipos: identificações atribuídas pelos outros e as identificações reivindicadas **por si próprio** “**Identities para Si**”. **De facto, pode-se sempre aceitar ou recusar as identidades que nos são atribuídas. Podemos identificar-nos duma outra forma que não a dos outros. E a relação entre estes dois processos de identificação que está na base da noção de formas identitárias** (DUBAR, 2005, p. 9).

É importante assinalar, ainda, o que diz Silva (2000) com relação ao processo de fixação da identidade. Para ele, o processo de produção da identidade tende a oscilar em dois movimentos: processos que fixam e estabilizam a identidade; e processos que tendem a se desestabilizar e a se subverter. Nesse sentido, não existe um núcleo fixo do eu, não existe o estável.

A identidade não está imune às diferentes configurações históricas, culturais e relacionais, muito pelo contrário, o sujeito é constituído por várias identidades ao longo de sua história, e algumas até contraditórias, uma vez que as “práticas identitárias passam por profundas modificações e a dinâmica da sociedade e da constituição dos sujeitos se desenvolve mediante tendências descentradas, indefinidas e complexas” (FARTES; SANTOS, 2011, p. 381). Nesse sentido, o que se percebe é que as identidades refletem a estrutura social, ora conservando, ora se alterando.

Sendo a determinação do seu significado uma escolha de natureza pessoal e subjetiva, visto que ela ocorre dentro de um quadro de valores selecionados, assegurando um sentido ao agir, simultaneamente individual e coletivo, constituindo, por isso, um processo de construção do sujeito historicamente situado (FARTES; SANTOS, 2011, p.388).

Por tais razões, Dubar (2005) conclui que as identidades estão em movimento e essa dinâmica de desestruturação/reestruturação, às vezes, pode assumir a aparência de uma “crise das identidades”, pois

As identidades sociais e profissionais típicas não são nem expressões psicológicas de personalidades individuais nem produtos de estruturas ou de políticas econômicas impostas de cima, mas sim construções sociais que implicam a interação entre trajetórias individuais e sistemas de emprego, de trabalho e de formação (DUBAR, 2005, p. 328-329).

Ainda segundo Dubar (2005, p. 82), “as identidades profissionais são as maneiras socialmente reconhecidas para os indivíduos se identificarem uns aos outros, no campo do trabalho e do emprego”. Portanto, identidade profissional é aquela que se tece no ambiente de trabalho e supõe, antes de tudo, uma atitude comunitária já que é compartilhada por um grupo de profissionais que transmitem maneiras de fazer, de sentir e de pensar, constituindo, assim, uma comunidade que partilham valores e interesses coletivos.

Neste processo, os Técnicos-Administrativos em Educação possuem um perfil e uma identidade profissional que os caracterizam como “técnicos” e, também, o sentimento de pertença, uma vez que são profissionais que desenvolvem suas atividades cotidianas, se organizam institucionalmente e se relacionam com os seus pares; protagonizam lutas frente às suas entidades sindicais, sem falar nas dificuldades e limitações que são impostas no âmbito institucional, mas que, diante de toda a problemática vivida no seu ambiente de trabalho, contribuem eficientemente para que os institutos cumpram as suas funções sociais. Assim,

É essencial identificar o perfil profissional dos trabalhadores [...] que não são docentes, bem como, sua contribuição para ampliá-la enquanto direito social. E compreender como o trabalhador se reconhece, se como um profissional comum do mercado de trabalho global ou como um servidor comprometido com o desenvolvimento nacional, pode contribuir para novas políticas e práticas sobre gerenciamento de pessoas nas instituições federais de ensino superior (IFES) (CASTRO, 2014, p. 3).

Temos hoje nos IFE's profissionais técnicos com nível intelectual e profissional distintos dos servidores de décadas atrás. São profissionais mais qualificados, com titulação de mestrado e doutorado que vêm contribuindo com a eficiência dos processos de gestão, de ensino, de pesquisa e de extensão, embora, em muitos casos, esses trabalhadores não recebam a devida visibilidade nas instituições. Apesar da falta de reconhecimento que muitos TAE'S vêm sofrendo nas instituições de ensino, é mister salientar que estes vêm construindo perfis identitários que já não correspondem às épocas anteriores, justamente por que são trabalhadores que estão inseridos em contextos mais informatizados e que exige constante atualização e formação continuada.

Quanto à compreensão de identidade, Hall (2005, p. 7) afirma:

A questão da identidade está sendo extensamente discutida na teoria social. Em essência, o argumento é o seguinte: as velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado.

A identidade profissional é construída através da dinâmica das relações tecidas entre seus pares, é o conjunto de conhecimentos teóricos e práticos que legitimam e dão forma a ação laboral dos indivíduos.

Os trabalhadores em serviço estão constantemente sendo alvo de resignificação de suas atribuições, pois profissionalismo é um processo social, é um movimento que ora estabiliza, ora desestabiliza, logo surgem novas identidades e novos perfis profissionais.

A contribuição dos servidores de cargos Técnico-Administrativos em Educação para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de ensino, de pesquisa e extensão nos Institutos Federais permite o fortalecimento cada vez maior da missão dos institutos.

Desse modo, os Técnicos-Administrativos em Educação são fundamentais para a promoção, garantia e manutenção da educação pública, gratuita, laica e de qualidade, apesar de não estarem na função docente. Aqui, cabe frisar que o ato de educar ultrapassa os limites da sala de aula, logo, estes são intrínsecos ao processo educativo.

### 3 OS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO: O LUGAR E O PAPEL NAS ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO SEGUNDO O PCCTAE

Afinal, em termos legais, quem são os Técnico-Administrativos em Educação e qual a sua relação com as atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão? Os Técnico-Administrativos em Educação (TAES) dos Institutos Federais são servidores públicos regidos pela Lei 8.112/ 90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, portanto, são trabalhadores que gozam de direitos e deveres inerentes ao exercício de sua função, incorrendo, também, em sanções, prerrogativas e responsabilidades previstas no referido regime estatutário.

Nesse constante, servidores públicos são ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, “são passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo” (CASTRO, 2014, p. 7). Para os efeitos da Lei 8.112/1990, em seu artigo 2º, “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público” e “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (Art. 3º).

Deste modo, podemos afirmar que os Técnico-Administrativos em Educação dos Institutos Federais, são um conjunto de servidores públicos devidamente organizados e regulamentados por regimento que tem por objetivo executar leis e objetivar as políticas governamentais (CURY, 2000, p. 105).

Os Técnico-Administrativos em Educação, dos Institutos Federais, fazem parte do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), instituído pela Lei 11.091/05. Este plano de carreira e cargos é um instrumento importante e necessário para o desenvolvimento profissional destes profissionais, uma

vez que permite a ascensão salarial e profissional, fomentando um maior nível de capacitação do capital humano, imprescindível para o bom andamento das atividades dos institutos federais.

Além disso, o plano de carreira e cargos do Técnico-Administrativo em Educação é, também, uma ferramenta de “gestão governamental, que pode proporcionar motivação, mais qualificação e produtividade por parte dos servidores que têm, nesse plano, possibilidades reais de melhorar sua qualidade de vida, refletindo em benefícios à sociedade” (CAMILLO, 2015, p. 10). Nesse sentido, Silva (2002 apud CAMILLO, 2015, p. 10) destaca que o

Plano de cargos e salários como uma ferramenta que o gestor utiliza para determinar ou sustentar as estruturas de cargos e salários da organização de maneira coerente, visando alcançar os equilíbrios internos e externos, através da definição das atribuições, devere e responsabilidades de cada cargo e os seus níveis salariais.

Segundo a Lei nº 11.091/2005, no artigo 3º, a gestão dos cargos do Plano de Carreira observará os seguintes princípios e diretrizes: I – natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino; II – dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes; III – qualidade do processo de trabalho; IV – reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão; V – vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições; VI – investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público; VII – desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; VIII – garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal; IX – avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; X – oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.

Cabe frisar que o desenvolvimento dos servidores Técnico-Administrativos em Educação far-se-á mediante Progressão por Capacitação Profissional, Progressão por

Mérito Profissional, bem como, o Incentivo à qualificação que é permitido ao servidor que possua educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular.

É importante assinalar que a luta pela implantação da carreira dos Técnico-Administrativos em Educação é um tema constante e tem se feito presente na agenda política, nos dias atuais, através de debates como: racionalização dos cargos, reestruturação de tabela salarial, RSC (Reconhecimento de Saberes e Competência), entre outras demandas da categoria. Para isso acontecer, “vários foram os movimentos paredistas buscando não só a recuperação de salários, mas a afirmação da nossa identidade como técnico-administrativos em Educação como agentes do processo de formação do cidadão e da construção do conhecimento” (FASUBRA, 2013, p. 5).  
Porque,

O PCCTAE se diferencia dos demais planos de cargos e salários aplicados à administração pública, por trazer em seu bojo não só uma tabela remuneratória, mas, principalmente, elementos de gestão institucional e conceitos inovadores, rompendo com as mesmices na gestão pública, além da defesa de uma política de Estado. O PCCTAE propõe o desenvolvimento dos(as) Trabalhadores(as) vinculado ao desenvolvimento institucional reconhecendo e fortalecendo a ação desses no processo educacional (FASUBRA, 2013, p. 6).

Conforme a Lei nº 11.091/2005, em seu artigo 8º, são atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I – planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino; II – planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino; III – executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

Dessa maneira, é necessário que os TAES sejam reconhecidos como sujeitos indispensáveis para o processo de Ensino, Pesquisa e Extensão – tripé na qual se assenta a razão de ser dos Institutos Federais e Universidades públicas. Entretanto, é oportuno

frisar que para Valle (2014), a natureza do seu trabalho, as relações dos TAEs com os objetivos institucionais não assumem um significado tangível de inclusão no cotidiano institucional, enquanto condição indispensável para a realização destes objetivos, pois é evidente a existência de uma exclusão, secundarização e invisibilidade – parte do processo de constituição da própria Universidade, da racionalidade burocrática, que é indissociada de sua gestão e das relações de poder que são feitas em seu interior (GONZAGA, 2011 apud VALLE, 2014, p. 19). FONSECA (1996, p. 65) sugere também que há de se considerar a

Alienação que se manifesta no nível do trabalho técnico-administrativo em relação à institucionalidade universitária. Quanto maior é a distância que separa o trabalho dos funcionários do conjunto das atividades de ensino, pesquisa e extensão maior é o seu alheamento quanto à natureza e finalidades da Instituição.

Como a própria nomenclatura sugere, o servidor dos cargos Técnico-Administrativos em Educação possui peculiaridades no âmbito do Serviço Público Federal, uma vez que é “acrescida da locução ‘em educação’. Esta locução permite diferenciar e apontar para a singularidade do trabalho realizado pelos diversos profissionais e carreiras que compõem esse amplo universo comprometido com a Educação no País” (IFFLUMINENSE, s.d, p. 1).

A peculiaridade do cargo destes profissionais, nos âmbito dos Institutos Federais, enfatiza a importância desses servidores para o contexto educacional brasileiro, já que são trabalhadores que possuem “uma série de atribuições e premissas de atuação diferenciada dos demais Técnico-Administrativos de outras Instituições Públicas” (IFFLUMINENSE, s.d, p. 1).

Com efeito, cabe dizer que os trabalhadores técnicos, que compõem o quadro dos Institutos Federais, são profissionais que contribuem de maneira significativa para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas das instituições, pois temos servidores que atuam nas mais diversas áreas que vai desde às atividades acadêmica, administrativa, de laboratórios, até as áreas mais estratégicas, fortalecendo, portanto, as atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, na qual foram realizadas consultas a partir de livros, artigos e legislação pertinente ao tema. Segundo Oliveira e Filgueira (2004, p. 212), a pesquisa bibliográfica “se dá a partir do estudo de tudo ou parte do que já foi publicado”.

O uso da pesquisa bibliográfica busca desenvolver a investigação sobre um determinado tema, é um método que viabiliza fazer levantamentos de autores que se debruçaram e se debruçam a estudar sobre o assunto. Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é fundamentada em materiais já elaborados, como os livros e artigos científicos. Para o referido autor:

Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas. As pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas (GIL, 2002, p. 44).

Conforme Gil (2002) é classificado como fontes bibliográficas: livros (de leitura corrente como obras literárias e de divulgação, de referência, podendo ser informativa e remissiva, a exemplos de dicionários, enciclopédias, almanaques e anuários), publicações periódicas (jornais e revistas) e impressos diversos.

O estudo em questão tem caráter de uma pesquisa exploratória que, segundo Beuren (2004, p. 80), contribui para “o esclarecimento de questões superficialmente abordadas sobre o assunto”. A pesquisa exploratória permite proporcionar uma visão geral sobre determinado fato, trata-se de uma metodologia de pesquisa que tem

[...] como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições (GIL, 2002, p. 41).

Dessa forma, a partir do referencial teórico utilizado foi possível tecer argumentos que viabilizaram o alcance do objetivo traçado pela pesquisa.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo investigar o lugar e o papel dos TAEs enquanto trabalhadores em educação e reconhecê-los como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa e Extensão.

A pesquisa mostrou que a atuação destes trabalhadores contribui para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de ensino, de pesquisa e extensão nos Institutos Federais, permitindo, assim, o fortalecimento cada vez maior da missão dos institutos.

Contudo, para Valle (2014), muitos TAEs vêm sofrendo nas instituições de ensino por falta de reconhecimento da sua identidade com o princípio indissociável deste tripé (Ensino-Pesquisa- Extensão), pois quanto maior for a distância que os separam das atividades de ensino, pesquisa e extensão maior será seu alheamento quanto à natureza e finalidades da instituição.

Dessa forma, a natureza do seu trabalho e as relações dos TAEs ficam comprometidos em relação aos objetivos institucionais, uma vez que não os incluem no cotidiano institucional - condição indispensável para a realização destes objetivos -, pois é evidente a existência de uma exclusão, secundarização e invisibilidade - parte do processo de constituição da própria dinâmica institucional (racionalidade burocrática) que é indissociada da gestão e das relações de poder que são feitas em seu interior.

Assim, estes trabalhadores estão constantemente sendo alvo de ressignificação de suas atribuições, **haja vista temos hoje nos IFE's profissionais mais qualificados, com titulação de mestrado e doutorado, que vêm contribuindo com a eficiência dos processos de gestão, de ensino, de pesquisa e de extensão, embora em muitos casos esses trabalhadores não recebam a devida visibilidade nas instituições.**

Sendo assim, ficou evidente que o papel e a atuação dos Técnicos-Administrativos em Educação, no contexto dos Institutos Federais, mostram o quanto estes profissionais são indispensáveis para a instituição e que, sem estes, o funcionamento dos institutos ficariam comprometidos.

Portanto, cabe à Administração Pública investir no potencial destes trabalhadores por meio de estratégias de capacitação e qualificação e, também, através de práticas e políticas que fortaleçam e valorizem a categoria e os legitimem como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa e Extensão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem pretender esgotar as reflexões até aqui expostas, vimos que os Técnicos-Administrativos em Educação – TAEs exercem um papel importante no âmbito dos Institutos Federais. Regidos pela Lei 11091/05, os TAEs são aqueles que desempenham atividades de planejamento, organização, execução ou avaliação inerente ao apoio técnico-administrativo ao ensino, à pesquisa e à extensão, de maneira que estes trabalhadores contribuem significativamente nas atividades acadêmicas e administrativas nas Instituições Federais.

As análises realizadas em torno da identidade dos TAEs, dos Institutos Federais, mostraram que estes trabalhadores, segundo o seu plano de carreira (PCCTAE), contribuem de forma efetiva para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de ensino, de pesquisa e extensão - tripé na qual se assenta a razão de ser dos Institutos Federais e Universidades públicas -, fortalecendo, assim, cada vez mais a missão dos institutos.

Porém, é evidente a existência de uma exclusão, secundarização e invisibilidade dos TAEs, como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa, Extensão, tornando-os alheios quanto à natureza e finalidades da Instituição. Sendo assim, o papel e o lugar dos TAEs, no âmbito dos Institutos Federais, ficam comprometidos, fragilizando, portanto, as relações e a sua função real enquanto agentes importantes para os cumprimentos dos objetivos institucionais.

Enfim, o papel e a atuação dos Técnico-Administrativos em Educação, no contexto dos Institutos Federais, mostram o quanto estes profissionais são indispensáveis para a instituição; sem estes os institutos não funcionariam de maneira efetiva, portanto, cabe à Administração Pública investir no potencial destes trabalhadores por meio de estratégias de capacitação e qualificação e, também, através de práticas e políticas que

fortaleçam e valorizem a categoria e os legitimem como sujeitos do processo de Ensino, Pesquisa e Extensão.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.  
Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. Cadernos ANDES nº 3ªed.  
atualizada e revisada. Brasília: ANDES-SN, 2003.

BEUREN, I. M.(Org).Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade:  
teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília,  
DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p..

BRASIL. Lei 11,091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de  
Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições  
Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm). Acesso em: 14 maio 2017.

BRASIL. Lei 11892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação  
Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e  
Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em: 18  
jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos  
Servidores Públicos civil da União, das Autarquias e das Fundações públicas Federais.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm). Acesso em: 11  
maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 20  
maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Por uma política de valorização dos trabalhadores  
em educação: em cena, os funcionários de escola / Secretaria de Educação Básica.  
Brasília: MEC, SEB, 2004.

CAMILLO, M. R. da S.. Aspectos Motivacionais da Lei 11.091/2005 na Vida  
Funcional dos Servidores Técnico-Administrativos do Instituto Federal de  
Educação, Ciência e Tecnologia do Acre – Campus Cruzeiro do Sul. Acre, 2015. p.  
10-24. Disponível em:  
[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10480/1/2015\\_ManoelRonaldoDaSilvaCamillo.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10480/1/2015_ManoelRonaldoDaSilvaCamillo.pdf).  
Acesso em: 15 jun. 2017.

CASTRO, A. C. S. Os trabalhadores técnico-administrativos em educação da Universidade Federal de Goiás: trabalho, profissionalização e gestão da educação superior. 2014. Disponível em: [https://nest.cienciassociais.ufg.br/up/154/o/Trabalho\\_02.pdf](https://nest.cienciassociais.ufg.br/up/154/o/Trabalho_02.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

CURY, A. Organização e métodos: uma visão holística. São Paulo: Atlas, 2000.

DUBAR, C. A Socialização: construção das identidades sociais e profissionais. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARTES V.; SANTOS, A.P. Q. O. Saberes, Identidades, Autonomia na cultura docente da Educação Profissional e Tecnológica. Cadernos de Pesquisa, Rio Grande do Norte, v.41, n.43, p. 376-399, maio/ago.2011.

FASUBRA. Uma categoria em luta rumo à consolidação da sua identidade. Disponível em: [https://www.ufmg.br/prorh/wp-content/uploads/2018/04/cartilha\\_pcctae.pdf](https://www.ufmg.br/prorh/wp-content/uploads/2018/04/cartilha_pcctae.pdf). Acesso em: 12 jul. 2017.

FONSECA, J. E. do N. Novos atores na cena universitária. Rio de Janeiro: UFRJ/NAU, 1996.

GIL, A. C.. Como E laborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

HALL, S. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

IFFLUMINENSE. Regulamentação da Atividade do Servidor em Cargos Técnico-Administrativos em Educação do Iffluminense. [s.d.]. 9p. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/painel-do-servidor/carreiras/carreira-tecnico-administrativo/minuta-rat-iff-versao-final.pdf>. Acesso em: 05 jun.2017.

OLIVEIRA, E. F. de A.; FILGUEIRA, M. C. M. Primeiros passos da iniciação científica Mossoró: Fundação Vingt - Un Rosado, 2004.

SILVA, T. T. da. A produção social da identidade e da diferença. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

VALLE, Arthur Schlunder. A constituição do corpo técnico-administrativo da UFMG e sua inserção institucional. In: VALLE, Arthur Schlunder. Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação da UFMG: Inserção Institucional e Superação da Subalternidade. Belo Horizonte, 2014. p. 49-92. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-9UHG5/arthur\\_dissertacao\\_final2014.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-9UHG5/arthur_dissertacao_final2014.pdf?sequence=1). Acesso em: 01 abr. 2018.

A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS  
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO  
SUPERIOR, BÁSICO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

# A ADOÇÃO DA A3P POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO FEDERAL: ABORDAGEM INTRODUTÓRIA

Jailson de Arruda Almeida<sup>1</sup>

Sandro Valença da Silva<sup>2</sup>

Italo Cavalcante da Silva Soares<sup>3</sup>

## RESUMO

Com o aumento das preocupações sociais sobre problemas ambientais, os gestores têm adotado medidas sustentáveis em estruturas organizacionais, incluindo as instituições públicas, visto que o papel do poder público é promover o bem comum. Assim, entre as iniciativas por eles implantadas, rumo à adoção de medidas sustentáveis em rotinas, está a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Este texto apresenta resultados parciais de pesquisa que objetivou analisar as principais ações realizadas por 2 (duas) instituições de ensino público federal (IEPF), sob a ótica de adoção da A3P, por meio de uma abordagem exploratória e descritiva — e com base na percepção de técnicos administrativos em educação (TAE). Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 2 (dois) grupos de TAE — vinculados a 2 (duas) IEPF de Pernambuco. Pelos resultados, constatou-se adesão parcial por parte destas instituições às diretrizes da A3P. Embora haja ações implantadas nos 6 (seis) eixos temáticos da A3P, a pesquisa mostrou que elas são bastante deficitárias, comparadas ao potencial de iniciativas que podem ser inseridas em seus contextos institucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sustentabilidade. Responsabilidade socioambiental. Gestão pública. A3P.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão para o Desenvolvimento Local Sustentável (UPE). Especialista em Gestão Pública (IFPE) e em Gestão Ambiental (FIS). Bacharel em Administração (UFPE). Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), Belo Jardim, Pernambuco. E-mail: jailson.almeida@belojardim.ifpe.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia Civil (UFPE). Mestre em Administração (UFPB). Especialista em Marketing (UFPE), bacharel em Administração (UFPE). Docente da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Caruaru, Pernambuco. Email: sandro.silva@ufpe.br

<sup>3</sup> Mestrando em Gestão para o Desenvolvimento Local Sustentável (UPE). Especialista em Gestão Pública (IFPE). Bacharel em Turismo (UNICAP). Assistente em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Caruaru, Pernambuco. E-mail: italo.soares@ufpe.br

# THE IMPLEMENTATION OF A3P GUIDELINES BY FEDERAL PUBLIC EDUCATION INSTITUTIONS: INTRODUCTORY APPROACH

## ABSTRACT

The rise of social concerns about environmental issues has led managers to implement sustainable metrics in organizational structures, including the public sector, in order to promote the common welfare. Thus, the Environmental Agenda in Public Administration (henceforth A3P) has been adopted by managers among many other sustainable initiatives. This paper presents the partial research results about the main sustainable initiatives carried out at two federal public higher education institutions (also known as IEPF) following the A3P guidelines. An exploratory and descriptive study was undertaken to grasp the Technical-Administrative in Education perception (TAEs) on A3P sustainable initiatives in these institutions. Semi-structured interviews were conducted with two TAEs groups, each group belonging to one of these IEPFs located in Pernambuco. Findings of this study indicate that A3P guidelines were partially embraced by both IEPFs and that the six A3P thematic areas were applied in a very deficient manner in comparison to the amount of initiatives that might have been carried out in their institutional context.

KEYWORDS: Sustainability. Socio-Environmental Responsibility. Public Administration. A3P.

## 1 INTRODUÇÃO

Em décadas recentes, o agravamento dos problemas de ordem social e ambiental levou à intensificação de debates envolvendo temáticas ligadas à responsabilidade socioambiental (RSA) e à sustentabilidade. No âmbito organizacional, já se observa novas posturas por parte de gestores quanto à adoção de medidas sustentáveis. No tocante aos órgãos públicos, em especial, isto vem se tornando uma exigência, visto que o papel do poder público é promover o bem comum (DIAS, 2017).

Desde os anos 70, observa-se a evolução da consciência cidadã quanto à possibilidade de escassez de recursos naturais e à insuficiência de meios que favoreçam a elevação do padrão da qualidade de vida (QV) e a manutenção do equilíbrio ecológico do planeta (SACHS, 2009). Surgiram, assim, bases conceituais de desenvolvimento sustentável (DS), que tratam de atender “às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

Para Sachs (2009), a solidariedade às futuras gerações é imperativa e se encontra fundamentada em princípios éticos de RSA. Ademais, observa-se convergência e entrelaçamento de conceitos, uma vez que a RSA das organizações — dimensão micro — contribui ao DS — dimensão macro (LOPES; MOURA, 2015).

Por sua vez, na esfera pública, espera-se que os órgãos ponham em ação programas e projetos dirigidos à RSA, dado que possuem papel destacado à busca do DS — a rigor, é função do Estado, guardião exemplar destas práticas, promover mudanças necessárias à sustentabilidade (COELHO, 2012; RÊGO; PIMENTA; SARAIVA, 2011). Além de implantar política condizente com princípios de RSA, órgãos públicos devem buscar mudança de hábitos e atitudes internas a construir nova cultura, fundamentada em valores que assegurem atividades gerenciais e operacionais sustentáveis (BRASIL/MMA, 2009).

Atualmente, existem iniciativas implantadas por órgãos públicos rumo à adoção de medidas sustentáveis em rotinas. Uma é a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) — programa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja finalidade é estimular reflexão e mudança de atitude de servidores, a que eles incorporem critérios de gestão socioambiental no trabalho. Por ser recomendada a órgãos públicos, a A3P deve

ser adotada por instituições de ensino (IE) do setor, sobretudo devido ao papel que elas desempenham à geração, disseminação e apropriação de conhecimento — estas IE também devem ser exemplares na adoção de práticas sustentáveis (KRUGER et al., 2011).

O atual texto apresenta resultados parciais de pesquisa que objetivou, por meio de abordagem introdutória e de percepção de técnicos administrativos em educação (TAE), analisar as principais ações realizadas por 2 (duas) instituições de ensino público federal (IEPF) — o Centro Acadêmico do Agreste, da Universidade Federal de Pernambuco (CAA/UFPE), e o campus Belo Jardim, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE/BJ) — sob a ótica de adoção da A3P. Para alcançar o objetivo, ela (1) identificou nível de entendimento dos TAE sobre a política dos 5R<sup>4</sup> e o programa A3P e (2) descreveu principais ações das IEPF, à luz dos eixos temáticos da A3P.

A A3P é proposta sólida e coerente, porém, embora seja intenção de gestores de órgãos públicos e de políticas, nem sempre ela é traduzida em práticas de RSA (CARRIERI; SILVA; PIMENTEL, 2009). Logo, a pesquisa partiu do pressuposto de que as ações das 2 IEPF — quanto à/ao (I) uso racional de recursos e bens públicos, (II) gestão de resíduos, (III) qualidade de vida no trabalho (QVT), (IV) sensibilização e capacitação e (V) compras e obras sustentáveis — não atendem, por completo, ao que preconiza a A3P, principalmente em virtude de inúmeros desafios socioambientais operacionais e estratégicos enfrentados por órgãos públicos (ARAÚJO; LUDEWIGS; CARMO, 2015).

Além desta introdução, que delimita o assunto tratado e os objetivos da pesquisa, o texto é composto por revisão de literatura; procedimentos metodológicos; resultados e discussão; considerações finais; e referências.

---

<sup>4</sup> “Repensar”: [...] a necessidade de consumo e os padrões de produção e descarte adotados; “recusar”: [...] possibilidades de consumo desnecessário e produtos que gerem impactos ambientais significativos; “reduzir”: evitar os desperdícios, consumir menos produtos, preferindo os que ofereçam menor potencial de geração de resíduos e tenham maior durabilidade; “reutilizar”: evitar que vá ao lixo o que não é lixo, reaproveitando o que estiver em bom estado; e “reciclar”: transformar materiais usados em matérias primas para outros produtos, por meio de processos industriais ou artesanais (Brasil/MMA, 2009).

## 2 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE A3P

Originária do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1999, a A3P consiste num programa de revisão de padrões de produção e consumo e de adoção de novas práticas de sustentabilidade ambiental em órgãos públicos (BRASIL/MMA, 2009). Apesar de não regulamentada em lei, ela é recomendada pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do MMA (SOUZA; UHLANN; PFITSCHER, 2015). A Agenda é, então, convite à reflexão e à modificação de atitude de servidores públicos, para que a incorporem em atividades gerenciais e operacionais critérios socioambientais.

Como finalidades centrais, a A3P traz: (a) sensibilização de gestores públicos; (b) promoção de uso racional de recursos naturais e de redução de gastos institucionais; (c) contribuição à revisão de padrões de produção e consumo atuais e adoção de novos referenciais de sustentabilidade; (d) redução de impactos socioambientais negativos decorrentes de atividades rotineiras; e (e) contribuição à melhoria de QV (BRASIL/MMA, 2009). Apoiada na política dos 5R — repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar e recusar —, o Programa está estruturado em 6 (seis) eixos temáticos (ET): (i) uso racional de recursos naturais e bens públicos; (ii) gestão adequada de resíduos gerados; (iii) QVT; (iv) sensibilização e capacitação; (v) licitações sustentáveis; e (vi) construções sustentáveis.

A inserção de critérios socioambientais em órgãos públicos, com base na A3P, abrange iniciativas direcionadas aos seguintes ET (BRASIL/MMA, 2009; sine data): uso racional de recursos naturais e bens públicos — vide “ET i”: uso racional de água, energia e madeira, além de redução de consumo de copos plásticos, papel, etc.; gestão adequada de resíduos sólidos gerados — vide “ET ii”: adoção da política dos 5R — de início, pensando em reduzir consumo e combater desperdício e, então, realizar destinação adequada de resíduos; qualidade de vida em ambiente de trabalho — vide “ET iii”: facilitação e satisfação de necessidades de funcionários ao desenvolver atividades — implicando em uso e incremento de capacidades, integração social e interna, respeito à legislação, e condições de segurança e saúde no trabalho; sensibilização e capacitação de servidores — vide “ET iv”: criação e consolidação de consciência cidadã de RSA em servidores e de competências institucionais e individuais; compras públicas sustentáveis — vide “ET v”: aquisição de bens/serviços sustentáveis à promoção da conservação ambiental e promoção de melhor relação custo/benefício em médio ou longo prazo; e

construções sustentáveis —vide “ET vi”: adoção processual de medidas sustentáveis em obras de edificações, através de minimização de impactos ambientais negativos e de promoção de economia de recursos naturais e melhoria de QV de ocupantes.

Acerca de experiências de implantação da A3P em órgãos públicos, encontram-se trabalhos científicos que abordam socioambientalismo em diversos deles. Alguns, a saber:

Em IE, do sul do Brasil, constatou-se: adoção de ações de monitoramento e redução de consumo de papel, energia, água e copos plásticos; destinação adequada de resíduos perigosos, mas, sem adesão à 5R, e coleta seletiva em desacordo com os padrões do CONAMA; iniciativas de ginástica laboral aos servidores são inexistentes, ausência de CIPA, pouca preocupação com ergonomia de equipamentos e mobiliários, porém incentivo a crescimento e capacitação profissionais, atendimento de exigências de acessibilidade em instalações e promoção de integração social e respeito à legislação; carência de ações voltadas à sensibilização e capacitação; e não aderência a licitações sustentáveis (FREITAS; BORGET; PFITSCHER, 2011).

Em 4 secretarias do município de São Gonçalo do Amarante (RN), constatou-se: redução de consumo de energia, apenas; ausência de área determinada para armazenar resíduos; somente uma demonstrou bom desempenho quanto à implantação de política de QVT; somente em uma existiu — e em implantação — programa de capacitação a servidores; a maioria não implantou programa interno de conscientização; e conduta adequada de processos de licitações sustentáveis, exigindo-se licenças e selos ambientais adequados (REGO; PIMENTA; SARAIVA, 2011).

Em Instituto Federal de Santa Catarina, constatou-se: poucas ações de incentivo e orientação a funcionários, assim como de reflexão quanto a consumo; falta de lixeiras seletivas; atendimento de exigências legais de acessibilidade, ausência de CIPA e de ginástica laboral, além de não apresentação de servidor ingressante; ausência de produção e de divulgação de materiais educativos; e adoções parciais de práticas de licitações sustentáveis e de observações, nas aquisições de bens, dos que consumiam menos matérias-primas, eram fabricados por fontes não poluidoras e possuíam selo de ruído, e de restrição de compra de produtos reciclados (LUIZ et al., 2013).

Na Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), de Pernambuco, constatou-se: adoção integral de ações pertinentes a uso racional de recursos naturais e bens públicos e a licitações sustentáveis, não adesão à coleta seletiva solidária e à comissão de coleta seletiva; ausência de ginástica laboral para servidores e de meios de acessibilidade,

inexistência de CIPA; e falta de iniciativas de sensibilização dirigida à comunidade do entorno (SANTANA; MOURA, 2014).

No Instituto Federal Catarinense — campus Concórdia —, constatou-se, de modo geral, resultados positivos, todavia com 4 déficits, relacionados à QVT: não oferta de ginástica laboral; ausência de CIPA e de grupo especializado a apoio de portadores de neuroses; e carência de programa de saúde ocupacional (SOUZA; UHLAMNN; PFITSCHER, 2015).

Em instituição de ensino superior (IES) comunitária, de Chapecó (SC), constatou-se, também de modo geral, resultados parcialmente positivos: atendimento integral a uso racional de recursos naturais e bens públicos; iniciativas à destinação de resíduos, por meio de central de coleta seletiva; implantação de programa de QVT; execução de políticas e projetos para atender a comunidade acadêmica; e não aderência à compra de bens e à contratação de obras e serviços, conforme padrões sustentáveis (KRUGER et al., 2011).

Em secretarias de Vilhena (RO), constatou-se atendimento bastante deficitário: descomprometimento com ações dirigidas à economia e à preservação de recursos naturais, assim como com adoção de requisitos básicos destinados a alcance de gestão sustentável; e não implantação de sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos (SANTOS et al., 2017).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se uma abordagem exploratória e descritiva. Por se tratar de uma pesquisa introdutória, o caráter exploratório se deu a partir da busca de maiores informações acerca do assunto investigado, ao passo que o descritivo envolveu o uso de técnica padronizada de coleta de dados para registrar e descrever, sobretudo, as principais ações das IEPF, à luz dos eixos temáticos da A3P.

As instituições referenciais da pesquisa — autarquias federais de educação ou, aqui, IEPF — foram o Centro Acadêmico do Agreste, da Universidade Federal de Pernambuco (CAA/UFPE), e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, campus Belo Jardim (IFPE/BJ). Fundada em 2006, a primeira se situa em Caruaru (PE), oferece cursos de graduação e pós-graduação e conta com 4.223 discentes, 279 docentes e 135 TAE. Por sua vez, fundada em 1970, a segunda se situa em Belo Jardim (PE), oferece cursos em níveis técnico e superior e conta com 1.066 discentes, 99 docentes e 69 TAE.

Os sujeitos da pesquisa foram 14 (quatorze) TAE — 7 (sete) do CAA/UFPE (grupo A [GA]) e 7 (sete) do IFPE/BJ (grupo B [GB]) —, selecionados por conveniência — procedimento ora julgado adequado a um estudo exploratório e descritivo, como este. A intenção subjacente foi analisar — com base na percepção dos TAE das IEPF referenciais — as ações ligadas à adoção da A3P.

Os perfis consolidados dos TAE — ou dos sujeitos — caracterizaram-se como formados por:

- GA: 4 (quatro) do gênero feminino e 3 (três) do masculino; exercendo funções de auxiliares e assistentes em administração e de pedagogos; com graduações em administração, assistência social, economia, direito, pedagogia e psicologia; com especializações em direito, gestão de pessoas, políticas públicas e psicologia; inclusive, com um deles possuindo mestrado em gestão pública.
- GB: 2 (dois) do gênero feminino e 5 (cinco) do masculino; exercendo funções de auxiliares e assistentes em administração, engenheiros e técnicos em assuntos educacionais; com graduações em administração, engenharia agrônômica, gestão ambiental, matemática e odontologia; com especializações em gestão ambiental, de pessoas e pública.

O instrumento para coleta de evidências — dados e informações — primárias foram entrevistas semiestruturadas — seguindo um roteiro calcado nos ET da “Cartilha” da A3P, publicada pelo MMA (BRASIL/MMA, 2009; sine data) —, realizadas de 4 a 10 de abril de 2018. Das entrevistas concedidas pelos S, foram extraídos recortes de falas, relacionados aos ET. A partir de tais recortes, identificou-se o nível de entendimentos

dos sujeitos sobre a política dos 5R e o programa A3P; e se descreveu as principais ações das IEPF quanto a isso<sup>5</sup>.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao serem indagados a respeito do programa A3P e da política dos 5R, a maioria dos TAE, ou sujeitos (S) do GA e GB, demonstrou não possuir um nível de conhecimento satisfatório sobre ambos. E aqueles que afirmaram os conhecer com perfeição, na realidade os conhecem parcialmente.

No GA, ao se abordar os referidos temas, apenas os sujeitos identificados como S4, S6 e S7 mencionaram alguns dos ET do programa e/ou dos “R” da política. Ver recorte de fala ilustrativo, a seguir:

Acho que não conheço a fundo [os ET da A3P], conheço superficialmente. [...]. Dos que me recordo, acho que tem um relacionado a compras públicas e critérios de sustentabilidade; tem um eixo relacionado à racionalização de recursos naturais; tem um relacionado à QVT... São dos que me recordo. Quanto à política dos 5R, acredito que tenha a ver com a questão de reutilizar, de reciclar, mas, não sei falar com propriedade. (S6, entrevistado em 05/04/2018).

No GB, apenas S10 e S14 mencionaram alguns dos ET da A3P e/ou algumas práticas da 5R. Ver recorte de fala ilustrativo, a seguir:

Lembro de alguns [ET da A3P]. P. ex., compras sustentáveis. Sei que tem que atingir vários objetivos, um conjunto de todos os eixos para, de fato, a A3P ser aplicada. O que me vem à mente é a questão de compras sustentáveis, descarte correto e a conscientização dos servidores — no nosso caso, da comunidade acadêmica. (S10, entrevistado em 06/04/2018).

Infere-se, portanto, que, sobre os temas aqui tratados, o nível de conhecimento dos TAE de GA e GB é insatisfatório. Trata-se de indicativo, por exemplo, de que nas duas IEPF não existem ações eficazes relacionadas ao programa A3P e à política dos 5R. Situação semelhante foi observada em outros estudos (FREITAS; BORGET; PFITSCHER, 2011; SANTANA; MOURA, 2014).

---

<sup>5</sup> Todas as etapas da pesquisa —sobretudo, as abordagens aos TAE— foram pautadas pelos referenciais da bioética e conduzidas com o consentimento livre e esclarecido dos participantes.

#### 4.1 PRINCIPAIS AÇÕES REALIZADAS PELAS INSTITUIÇÕES

Sobre o “ET I”, no GA, S1, S2 e S3 afirmaram que desconhecem ações ligadas a ele, ao passo que S4, S5, S6 e S7 afirmaram conhecer, por exemplo, algumas iniciativas, como: redução de consumo de energia elétrica — através de instalação de lâmpadas de LED e de distribuição de panfletos e cartazes; redução de consumo de água, por meio de instalação de torneiras semiautomáticas e diminuição da capacidade de armazenamento de água nas descargas; não disponibilização de copos descartáveis; utilização de papéis recicláveis e estímulos ao uso de documentos digitais. Ver recorte de fala ilustrativo, a seguir:

Inicialmente, foi feito o levantamento de quanto se consumia de energia elétrica e algumas ações foram implementadas, como a aquisição de lâmpadas de LED e a substituição gradual das lâmpadas fluorescentes. [...]. Também, numa fase muito inicial, foi aferido o consumo [de água]. [...]. Foi reduzida a capacidade de armazenamento das descargas para 1/3, mais ou menos, do que se usava antes, e as torneiras foram substituídas pelas de pressão. [...]. A gente utiliza apenas papel reciclado, mas, [ações] de monitoramento do consumo, não foi feito nada nesse sentido. [...]. A gente tem o consumo mínimo, porque realmente a aquisição de copos descartáveis aqui é mínima. (S6, entrevistado em 5 abr. 2018).

No GB, as ações conhecidas foram: restrição de horários de uso do ginásio poliesportivo; orientações à redução de consumo de energia em horários de pico; conscientização, por parte do setor de almoxarifado, quanto ao consumo de papéis e copos descartáveis; emissão de relatório de consumo de papéis, por parte da coordenação de gestão da tecnologia de informação; e uso de canecas e garrafas squeeze, em substituição aos copos descartáveis.

Em síntese, percebe-se que as duas instituições realizam algumas ações direcionadas ao uso racional dos recursos naturais e bens públicos, não obstante exista considerável potencial à adoção de outras iniciativas preconizadas pela A3P (BRASIL/MMA, 2009).

Ademais, ambas ainda carecem de iniciativas eficazes, de modo semelhante à situação das instituições estudadas por Freitas, Borget e Pfitscher (2011) — uma IFES da região Sul do Brasil, que adota ações de monitoramento e redução do consumo de recursos, como papel, energia, água, copos plásticos, etc.; Rego, Pimenta e Saraiva (2011)

—quatro secretarias do município de São Gonçalo do Amarante/RN, que desenvolvem ações positivas ao uso de energia; Kruger et al. (2011) — uma instituição de ensino comunitária do município de Chapecó (SC), que realiza acompanhamento semestral de ações; e, por fim, Santana e Moura (2014) — uma agência pernambucana, que adere a ações direcionadas ao uso racional de recursos naturais e bens públicos.

#### 4.1.1 Gestão adequada de resíduos sólidos gerados (“ET ii”)

Apenas S1 afirmou que a instituição à qual é vinculado adotou práticas de coleta seletiva. Todavia, S4, S5, S6 e S7 afirmaram não observarem ação neste sentido. Especificamente, sobre destinação adequada de resíduos perigosos, S1, S4, S5 e S7 afirmaram existirem coletores de pilhas e de óleos. E, especificamente, sobre destinação adequada de resíduos de laboratórios e lâmpadas, S2 e S6 afirmaram observarem a prática no campus. O próximo recorte de fala ilustra as afirmações do GA:

Ainda não [realizamos coleta seletiva]. Porém, isso já está mapeado pela A3P. Tem uma parceria, com a prefeitura do município de Caruaru (PE), para que sejamos a primeira instituição. Não está executado ainda. Está planejando. Há também a interlocução com uma cooperativa de catadores de resíduos sólidos de Caruaru (PE), para ver como isso vai funcionar. [...]. Temos aqui uma de coleta de óleo e baterias, mas, para equipamentos perigosos, não temos. (S7, entrevistado em 10 abr. 2018).

Dentre os sujeitos do GB, somente S10 afirmou não observar a adoção de práticas de coleta seletiva de resíduos. Na verdade, há lixeiras em determinados locais do campus—algumas em péssimos estados de conservação, note-se—, mas não segregação de resíduos recicláveis.

E, quanto aos resíduos perigosos, S8, S9, S10, S12 e S14 afirmaram que a instituição coleta adequadamente materiais, como pilhas, lâmpadas, óleos e cartuchos usados, tarefa que cabe à Comissão de Gestão Ambiental. Ver recorte de fala ilustrativo acerca das afirmações de GB:

Atualmente, a gente percebe pontos de recolhimentos de pilhas, de lâmpadas, de cartuchos de impressoras, de óleo, para serem destinados a instituições que façam a reciclagem e trabalhem com esses materiais. (S8, entrevistado em 6 abr. 2018).

A partir das percepções de G1 e G2, infere-se que resíduos gerados se apresenta bastante vulnerável nas duas instituições, dado que nenhuma delas adota em plenitude a prática da coleta seletiva, como prevê a A3P (BRASIL/MMA, 2009; sine data). Esta realidade é também observada em secretarias do município de São Gonçalo do Amarante (RN) (REGO; PIMENTA; SARAIVA, 2011).

#### 4.1.2 Qualidade de vida no ambiente de trabalho (“ET iii”)

Quanto à QVT, S2, S5, S6 e S7 —sujeitos do GA —afirmaram a instituição adota tal programa. E, entre as ações implantadas, destacaram os incentivos à prática de esportes e de danças, à realização de palestras, ao acompanhamento nutricional e à existência de academia de ginástica:

Existem alguns programas que a gente tem conhecimento. Tem a parte de esportes, de incentivo, com aulas de dança, algumas palestras. Isso já vem sendo desenvolvido, eu acredito que desde 2016/2017, aqui, pelo CAA/UFPE. (S2, entrevistado em 4 abr. 2018).

No GA, todos os sujeitos afirmaram que existe controle de jornada de trabalho, por conta de recém-implantado de ponto eletrônico. Ademais, entretanto, afirmaram que o CAA/UFPE não dedica atenção à acessibilidade em instalações, nem oferece ginástica laboral.

No GB, todos os sujeitos afirmaram existir programa de QVT, como incentivo à prática de esportes, caminhadas, atividades na academia de ginástica, na quadra poliesportiva e no campo de futebol. Contudo, ressaltaram que o campus não mais oferece ginástica laboral —ofereceu, antes, de forma esporádica, em eventos. O recorte de fala, a seguir, ilustra isso:

Foi feito, algumas vezes, no dia do servidor. A equipe do curso de enfermagem fez uma demonstração de ginástica laboral. Mas, implantar [essa atividade], para se ter ginástica regularmente, não existe! (S14, entrevistado em 10 abr. 2018).

Quanto à acessibilidade em instalações do IFPE/BJ, S8, S9, S10, S11 e S14 afirmaram que a instituição oferece completa atenção a ela. Todavia, S12 e S13 afirmaram que o atendimento a tal item ainda é parcial. Quanto ao controle de jornada de trabalho, todos os sujeitos afirmaram ocorrer por meio de ponto eletrônico.

As duas instituições, a despeito de adotarem melhorias no tocante à QVT, ainda o fazem de maneira limitada, pois as ações se restringem à promoção de atividades esportivas e culturais. Nenhuma das duas promove, por exemplo, ginástica laboral. Isso também foi observado nas instituições semelhantes (FREITAS; BORGET; PFITSCHER, 2011; LUIZ et al., 2013; SANTANA; MOURA, 2014; SOUZA; UHLAMNN; PFITSCHER, 2015).

#### 4.1.3 Sensibilização e capacitação de servidores (“ET iv”)

No que tange ao “ET iv”, S1, S2, S3, S4 e S7 afirmaram que educação ambiental aos servidores não é promovida, seja porque falta um setor que trate do tema ou porque faltam ações materiais, em quantidade e qualidade—como orientações visuais para evitar desperdícios de recursos. Tal fragilidade, no entanto, não diz respeito só ao CAA/UFPE, mas às IES estudadas por Freitas, Borget e Pfitscher (2011) e Luiz et al. (2013). E, em particular, no que tange a plano de capacitação, S2, S4, S6 e S7 afirmaram que ele existe e suas ações são realizadas

No GB, S8, S9, S12, S13 e S14 afirmaram que o IFPE/BJ promove educação ambiental aos servidores, através de comissão de gestão ambiental, a qual realiza eventos comemorativos, cursos, caminhadas ecológicas, conscientizações via e-mails institucionais e televisores. Embora S10 e S11 tenham discordado parcialmente da afirmação anterior, reconheceram a atuação positiva da comissão em práticas educativas. E houve unanimidade dos sujeitos ao afirmarem a existência de plano de capacitação para servidores.

Anualmente, é elaborado pela coordenação de gestão de pessoas [o plano anual de capacitação], junto com o setor competente a capacitações, onde recebemos todas as demandas de capacitação aos servidores. Contudo, devido à diminuição de recursos, não é possível executá-lo integralmente. Mas, existe formalização institucional dessas demandas. (S11, entrevistado em 6 abr. 2018).

Em termos comparativos—guardadas as devidas proporções e particularidades—, a situação do CAA/UFPE é mais preocupante que a do IFPE/BJ, no que se refere a ações de educação ambiental. Entretanto, embora no IFPE/BJ sejam conhecidas iniciativas desta natureza, elas são promovidas, basicamente, por uma comissão e são consideradas insuficientes, de acordo com os sujeitos do GB. De fato, aqui, constata-se a necessidade de que, em ambas as IEPF, seja adotada ação que amplie nos servidores a consciência cidadã de RSA, conforme preconiza a A3P (BRASIL/MMA, 2009; sine data).

#### 4.1.4 Compras públicas sustentáveis (“ET v”)

Acerca do “ET v”, os sujeitos do GA afirmaram observarem ações de compras sustentáveis à aquisição de papel A4 reciclado e de máquinas que imprimem em grandes volumes. Os sujeitos S6 e S7 afirmaram que critérios de sustentabilidade são inseridos em termos de referência oficiais, parte integrante de editais de licitações.

Dentre o GB, S8, S9 e S10 afirmaram corroborar com a realização de compras sustentáveis, citando, como exemplo de itens, papel A4 reciclado; e S13, destacando aparelhos de ar condicionado que consomem menos energia. O recorte de fala, a seguir, ilustra isso:

No setor de patrimônio, pelo menos, quando o material permanente chega, começamos a observar. Por exemplo, aparelhos de ar condicionado, observamos que a maioria deles tem tabela de [consumo] energia elétrica, que indica o menor consumo. Então, acredito que já existe uma visão voltada a isso. (S13, entrevistado em 9 abr. 2018).

Acerca de atendimento às legislações vigentes, S11, S12 e S14 afirmaram que o IFPE/BJ insere parcialmente critérios sustentáveis em compras. Mais crítico foi S10, ao afirmar que o baixo nível de capacitação de funcionários contratados não permite a incorporação da sustentabilidade aos processos de licitação.

Sinteticamente, com base na percepção dos sujeitos, não há plena adesão ao “ET v”. Situação mais grave, entretanto, foi observada em IES do município de Chapecó (SC), que não adere à aquisição de bens e contratação de serviços, conforme padrões sustentáveis (KRUGER et al., 2011).

#### 4.1.5 Construções sustentáveis (“ET vi”)

No GA, S1, S3, S6 e S7 afirmaram desconhecer que a instituição adote medidas sustentáveis em obras de construção civil. No GB, por sua vez, S8, S9, S10, S11 e S12 afirmaram que são adotadas tais medidas — pelo menos em partes —, sobretudo quando se tratam de obras em fase de execução. Ver recorte de fala ilustrativo, a seguir:

São obras que estão acontecendo, novas, com projetos novos. Já vêm com essa sustentabilidade inclusa no projeto. Então, a gente pode perceber que os blocos já são construídos para captação de água da chuva. Utilizam descargas econômicas, com dois tipos de acionamento. Atualmente, está sendo feita uma obra para o tratamento de efluentes, aqui, na instituição, onde pretende se aproveitar as águas para os banheiros. (S8, entrevistado em 6 abr. 2018).

As ações adotadas pelo IFPE/BJ estão em fase de implantação, por ocasião das recentes reformas por que o campus passa. Acerca de obras sustentáveis, alinhadas à A3P, elas são incipientes, e ações complementares se fazem necessárias (BRASIL/MMA, 2009).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de uma abordagem exploratória e descritiva, aqui se procurou analisar a percepção de técnicos administrativos em educação (TAE) acerca das principais ações realizadas por duas instituições de ensino público federal (IEPF) — o Centro Acadêmico do Ageste (CAA/UFPE), de Caruaru (PE), e o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE/BJ), de Belo Jardim (PE) —, sob a ótica de adoção da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), lançada em 1999, como projeto, e evoluída, em 2001, como programa.

A A3P consiste em uma relevante proposta à disseminação de práticas sustentáveis no âmbito de instituições públicas. Em particular, porém, estudos mostram que o nível de conhecimento dos TAE vinculados a estas instituições é baixo — a rigor, eles pouco conhecem os temas centrais do programa e seus conteúdos, o que compromete negativamente a eficácia de sua implantação e operação, direcionadas à responsabilidade socioambiental e à sustentabilidade. No CAA/UFPE e no IFPE/BJ, por exemplo, providências práticas à adoção completa da A3P ainda são incipientes. Em

outras palavras, a situação das duas IEPF está alinhada à da maioria das instituições dos estudos ora consultados.

Em se tratando de uso racional de recursos naturais e bens públicos —eixo temático 1 (“ET i”) do programa—, é preciso que ambas as IEPF ampliem suas ações, principalmente no que tange a consumo de energia, água, papel, bem como, copos descartáveis e a conscientização ao uso eficiente de recursos naturais.

A situação mais preocupante nas duas instituições, no entanto, diz respeito à gestão de resíduos — ligada à gestão adequada de resíduos sólidos gerados (“ET ii”). O cerne do desafio imposto a elas é a implantação de sistema de coleta seletiva—agravado pela necessidade de ações não apenas intra-institucionais, mas interinstitucionais. Não basta se coletar seletivamente; tem-se que destinar seletivamente, o que exige integração com instituições receptoras.

Acerca de qualidade de vida no ambiente de trabalho (“ET iii”), as únicas ações promovidas pelas duas IEPF e, mesmo assim, de modo deficitário, são a prática de atividades físicas e culturais, a atenção à acessibilidade e o controle da jornada de trabalho. Para uma atuação condizente com a A3P, todavia, exige-se que mais sejam realizadas, a exemplo de oferta de ginástica laboral, criação de programas de saúde e segurança no trabalho e promoção de integração social de servidores.

No que se refere à sensibilização e capacitação de servidores (“ET iv”), ambas as IEPF se mostraram deficitárias. O IFPE/BJ, contudo, um pouco menos. Esta instituição se apresentou mais susceptível a ações relativas à educação ambiental. Porventura, a razão esteja atrelada ao fato de o CAA/UFPE ter origem recente — fundado em 2006—e, por decorrência, a preocupação com gestão ambiental se encontrar em consolidação, se comparada a outras suas.

Sobre compras públicas e construções sustentáveis — “ET v” e “ET vi”, respectivamente —, as ações das duas IEPF estão aquém do que determina a A3P. Restringem-se, na verdade, ao mínimo que exigem as legislações vigentes. É, então, possível que as legislações—paradoxalmente—funcionem como limitador —ou zona de conforto—contra a adoção das supramencionados ET.

A despeito das limitações da pesquisa que resultou neste texto, pode-se constatar que a situação da implantação e operação da A3P em instituições públicas brasileiras se encontra em estágio inicial. Providências no sentido de diversificar e aprofundar

pesquisas, a fim de identificar instituições em que o programa esteja mais avançado — ou seja bem-sucedido, por completo — poderão nortear aperfeiçoamentos à adoção da A3P.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. L.; LUDEWIGS, T.; CARMO, E. A. A Agenda Ambiental na Administração Pública: desafios operacionais e estratégicos. *Desenvolvimento em questão*, Ijuí, RS, v. 13, n. 32, p. 21-47, out./dez. 2015.
- BRASIL/MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2009.
- BRASIL/MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Eixos temáticos A3P*. [sine data] Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- CARRIERI, A. P.; SILVA, A. R. L.; PIMENTEL, T. D. O tema da proteção ambiental incorporado nos discursos da responsabilidade social corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2009.
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COELHO, F. P. É papel do Estado mudar para promover a sustentabilidade. In: BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. O. (Coord.). *Sustentabilidade na administração pública: valores e práticas de gestão socioambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 287-298.
- DIAS, R. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- FREITAS, C. L.; BORGERT, A.; PFITSCHER, E. D. Agenda ambiental na administração pública: uma análise da aderência de uma IFES as diretrizes propostas pela A3P. In: *XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul e II Congresso Internacional IGLU. Anais...* Florianópolis: UFSC, 2011. p. 1-16.
- KRUGER, S. D.; FREITAS, C. L.; PFITSCHER, E. D.; PETRI, S. M. Gestão ambiental em instituição de ensino superior: uma análise da aderência de uma instituição de ensino superior comunitária aos objetivos da agenda ambiental na administração pública (A3P). *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 4, n. 3, p. 44-62, set./dez. 2011.
- LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L. PFITSCHER, E. D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 5, n.2, p. 54-62. abr./jun. 2013.

RÊGO, G. S.; PIMENTA, H. C. D.; SARAIVA, V. M. Agenda ambiental na administração pública – A3P: um estudo sobre a potencialidade de aplicação no município de São Gonçalo do Amarante (RN). *Holos*, Natal, v. 27, n. 4, p. 29-50, 2011.

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTANA, W. A.; MOURA, G. J. B. Aplicação das diretrizes propostas pela Agenda Ambiental na Administração Pública. *Revista Brasileira de Administração Científica*, Aracajú, v. 5, n. 1, p. 307-315, 2014.

SANTOS, F. L.; CARNEIRO, A. F.; SOUZA, J. A.; SOUZA, R. M. S. Análise da adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) pela Cidade Portal da Amazônia. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 11, n. 28, p. 1583-1610, jan./abr. 2017.

SOUZA, V. D.; UHLMANN, V. O.; PFITSCHER, E. D. Sustentabilidade ambiental em instituição de ensino: aderência à Agenda Ambiental de Administração Pública. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, Campo Mourão, v. 10, n. 1, p. 126-145, jan./abr. 2015.

## SOBRE OS ORGANIZADORES



### BRUNO RODRIGUES CABRAL

Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional (UFPB; 2017). Especialista em Gestão Pública (IFPE; 2017); e em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria (FAAM; 2013); e Graduado em Ciências Contábeis (FACET; 2007). Exerce atualmente Auditoria Governamental; Escritor; Professor; Palestrante; Colunista do Site Falando de Gestão (FG); Membro da Comissão Científica da Revista de Práticas em Gestão Pública Universitária (PGPU/UFRJ); Parecerista ad hoc pela Revista de Educação Interdisciplinar e Ciências Sociais (RECEI); Diretor de Capacitação e Aperfeiçoamento da União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação (UNAMEC); e estudante e pesquisador no grupo de pesquisa de Estudos em Estado, Sociedade e Políticas Públicas (GESPP); e no grupo de pesquisa em Vulnerabilidades Urbanas e Socioambientais. Escreveu os seguintes livros e/ou e-books: Batidas poéticas, comedidas à exasperação; e 3 lições para se manter motivado em situações adversas, vencendo-as. Interesse de pesquisa em Análise, Implementação, Avaliação e Controle das Políticas Públicas. Pesquisador e leitor de temas interdisciplinares e transdisciplinares.

E-mail: accountbruno@hotmail.com



### CAIO CABRAL DA SILVA

Mestre em Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH-UNIFESP), com Especialização lato sensu em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli (FISIG) e Graduado em Bacharelado e Licenciatura Plena em Filosofia (EFLCH-UNIFESP). Atua como Técnico em Assuntos Educacionais na Coordenadoria de Registros Escolares de Pós-Graduação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSP), é membro da equipe de Marketing Científico da Revista Sinergia (Área Temática: Multidisciplinar - ISSN: 2177-451X), consultor para avaliação de artigos e relatos de experiências da Revista de Extensão Compartilhar (ISSN: 2526-3900), membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Política Educacional e Gestão Escolar (GEPPEGE-UNIFESP) e do grupo de pesquisa Educação, Políticas Públicas e Diversidade (IFSP).

E-mail: cabral\_caio@hotmail.com



#### IZABEL ALINNE ALVES DE PAULA

Possui graduação em Licenciatura em Matemática pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM/2008), Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM/2013) e Doutorado em Administração - Universidad Americana (UA/2017). É Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), atuando na Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação e exercendo a função de Editora da Revista Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico (EDUCITEC). É autora do e-book “Práticas de Qualidade para a Gestão Pública Brasileira” (ISBN 978-85-93243-68-4). Participa da Coletânea GPTAE desde o segundo volume, tendo sido autora, membro da equipe técnica e atualmente membro da equipe organizadora.

E-mail: izabelalinne@hotmail.com



#### WANDERLICE DA SILVA ASSIS

Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Especialista em Administração pela Universidade para o Desenvolvimento da Região e do Pantanal e em Orientação Pedagógica em Educação à Distância pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, possui graduação em Biblioteconomia pela Universidade Federal de Goiás, atualmente graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Atuou como docente do Curso de Biblioteconomia, Seretariado Executivo Bilingue e Turismo no Instituto de Ensino Superior da FUNLEC. Bibliotecária da Coordenadoria de Bibliotecas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul lotada na Divisão de Processamento Técnico. Participa como organizadora da Coletânea GPTAE desde 2017.

E-mail: wanderlice.assis@ufms.br

*Acesse aqui* os volumes anteriores de nossa coletânea.