

ESTUDOS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

Organizadores:

DANILO ALVES DO NASCIMENTO

DANILO RODRIGUES GUEDES

LAYANE ALMEIDA MONTE

FRANCOISE WILHELM F. V. PACHECO



ESTUDOS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

ORGANIZADORES
DANILO ALVES DO NASCIMENTO
DANILO RODRIGUES GUEDES
FRANÇOISE WILHELM FONTENELE E VASCONCELOS PACHECO
LAYANE ALMEIDA MONTE

ESTUDOS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

AUTORES
ALEXANDRE RABÊLO NETO
ANA PAULA NUNES
CARLOS ANTÔNIO MENDES DE CARVALHO BUENOS AYRES
DANILO ALVES DO NASCIMENTO
DANILO RODRIGUES GUEDES
ELIZANGELA BATISTA DIAS
EULÁLIO GOMES CAMPELO FILHO
FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA
GABRIELA DE LIMA RODRIGUES
JOÃO CARLOS HIPÓLITO BERNARDES DO NASCIMENTO
KAROLINA NOGUEIRA MENDONÇA DINIZ
KÉRCIA MARIA CLEMENTINO SANTOS
LAYANE ALMEIDA MONTE
LEANDRO RODRIGUES DE OLIVEIRA
MÁRCIO MAIA LIMA
MONIQUE MENEZES
PAULO RENATO DE SOUZA
RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JÚNIOR
SANDRA PORTELA DO NASCIMENTO

ESTUDOS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

Danilo Alves do Nascimento | Danilo Rodrigues Guedes
Françoise Wilhelm Fontenele e Vasconcelos Pacheco | Layane Almeida Monte

© 2020 by Organizadores

Esta obra reúne artigos dos alunos do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da
Universidade Federal do Piauí em convênio com o Instituto Federal do Piauí.

Capa: Bruna Peres

Diagramação: Vivian Hernandez Alamo

Impresso no Brasil

Printed In Brazil

ISBN: 978-65-86592-09-2

CONSELHO EDITORIAL DO IFPI

Presidente

Prof. Dr. Ricardo Ramos Martins

Membros

Prof. Me. Alan Elias Silva

Profa. Dra. Daniela Caruza G. Ferreira

Me. Dilson Cristino da Costa Reis

M.^a Francisca das Chagas Viana

Profa. M.^a Inara Erice de S. A. R. Lopes

Prof. Me. Israel Alves Correa Noleto

Prof. Dr. José Carlos Raulino Lopes

Prof. Me. Kelson Carvalho Santos

Esp. Luana Karen Rodrigues de Carvalho

M.^a Sônia Oliveira Matos Moutinho

Dra. Tatiane Leocádio Temóteo

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

E82 Estudos sobre gestão pública [recurso eletrônico] / Organizadores
Danilo Alves do Nascimento... [et al.]. – Teresina, PI: IFPI, 2020.
300 p. : 16 x 23 cm

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-85-XXXXX-XX-X

1. Administração pública – Gestão. I. Nascimento, Danilo Alves
do. II. Guedes, Danilo Rodrigues. III. Pacheco, Françoise Wilhelm
Fontenele e Vasconcelos. IV. Monte, Layane Almeida.

CDD 352.981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

AUTORES

ALEXANDRE RABÊLO NETO

Realizou estágio de Pós-Doutorado no Grupo de Pesquisas Cidade Digital Estratégica do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Doutorado SWE pela Universidade de Coimbra - UC, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pelo Centro Unificado de Ensino de Teresina - CEUT, Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Professor da Universidade Federal do Piauí - UFPI (CAFS). Docente do programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPI e do programa de mestrado profissional em Administração Pública - PROFIAP. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Planejamento Estratégico e Marketing, atuando principalmente nas áreas de comportamento do consumidor, empreendedorismo, estratégia para o mercado de música independente, Marketing cultural.

ANA PAULA NUNES

Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI, Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI e Licenciatura Plena em Física, pela Universidade Estadual do Piauí – UESPI. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI e Gestão Escolar pela Faculdade Latino Americana de Educação – FLATED. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Atualmente é professora efetiva do Instituto Federal do Piauí - IFPI, da área de Gestão e Negócios.

CARLOS ANTÔNIO MENDES DE CARVALHO BUENOS AYRES

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (1985), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1994) e doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002). Atualmente é professor associado III da Universidade Federal do Piauí. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Geral, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, estado e políticas públicas, cultura política, capital, reforma do estado, administração gerencia e democracia.

DANILO ALVES DO NASCIMENTO

Bacharel em Administração de Empresas pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho - ICF, especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI e mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Atualmente é professor de administração do Instituto Federal do Piauí - IFPI Campus Campo Maior.

DANILO RODRIGUES GUEDES

Graduado em Administração Pública. Especialista em Economia e Gestão Orçamentária e Financeira do Setor Público. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Administrador no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). Atua nas áreas de compras governamentais, planejamento institucional, gestão de contratos e em instâncias de governança do IFPI como membro da Comissão de Ética e Unidade de Gestão da Integridade.

ELIZANGELA BATISTA DIAS

Graduada em Licenciatura Plena em Geografia pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI. Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual do Piauí (2014). Especialização em Gestão Educacional com Aplicação Tecnológica pelas Faculdades Integradas - UNICESP. Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas. Atualmente é professora efetiva de Administração, no Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal do Piauí (IFPI). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Coordenação de Ensino Aprendizagem e Geografia.

EULÁLIO GOMES CAMPELO FILHO

Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (1997), Mestre em International Business Analysis pela Universidade de Leicester/Inglaterra (1999) e Doutor em Engenharia de Negócios (Administração) pela Universidade de Karlsruhe/Alemanha (2009). Atualmente é professor Associado I da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFPI. Foi Coordenador de Inovação da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Piauí - FAPEPI (2017-2019), Secretário de Convênios e Projetos da Pró-reitoria de Pesquisa da UFPI (2013-2016) e Orientador do Programa de Agentes Locais de Inovação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas ? SEBRAE (2012-2014). Na área empresarial atuou em empresas como: Dow Chemical e POET AG. Tem experiência na área de Gestão, Inovação e Finanças, estando suas pesquisas atualmente focadas nos temas de Transformação e Inovação Organizacional, e Empreendedorismo.

FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA

Professor Associado I no Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí (UFPI), professor permanente no Programa de Pós-graduação em Sociologia (mestrado acadêmico) e Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (mestrado profissional), cursos da UFPI. Fundador e vice-coordenador do Núcleo de Pesquisa em Estado Democrático e Sociedade Contemporânea (NEPES/PPGS/UFPI). Representante do Departamento de Ciências Sociais no Conselho Departamental do CCHL. Coordenou o Programa de Sociologia entre maio de 2014 e maio de 2017; exerceu a subchefia do Departamento de Ciências Sociais de maio de 2010 a outubro de 2011; foi chefe desse departamento de novembro de 2011 a abril de 2014 e; conselheiro no

Conselho Departamental do CCHL no mesmo período. Licenciado em História pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP (1997), Mestre em Ciência Política (2003) e Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2010). Tem experiência em sociologia, com ênfase nos temas de ações coletivas, movimentos sociais, atores coletivos urbanos, ONG, terceiro setor e desigualdade social. Atua também em Ciência Política, nos estudos sobre relações políticas entre Estado e sociedade civil, políticas públicas, democracia, participação social, cultura política e cidadania.

GABRIELA DE LIMA RODRIGUES

Possui Graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas, Saúde, Exatas e Jurídicas de Teresina e Graduação em Gestão de Recursos Humanos pelo Instituto Federal do Piauí. Mestre em Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí - UFPI. Tem experiência na área de Direito como Tabeliã. Pós-Graduada em Direito Empresarial, Direito do Trabalho e Direito Tributário pela Faculdade Internacional Signorelli. Pós-Graduada em Direito Público pela Faculdade Anhanguera Uniderp. Atualmente é Professora Efetiva - Área Direito, do Instituto Federal do Piauí - IFPI.

JOÃO CARLOS HIPÓLITO BERNARDES DO NASCIMENTO

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Contabilidade na área de concentração Contabilidade Gerencial pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade de Pernambuco - UPE, MBA em Gestão de Negócios pela Escola de Engenharia e Agrimensura da Bahia - EEA, graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (2009) e em Tecnologia em Processos Gerenciais pela Universidade Norte do Paraná (2006). Premiado pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE) no concurso nacional de monografia em 2009 (Prêmio Excelência Acadêmica - Sérgio de Iúdicibus). Docente do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPI e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP), ambos na disciplina de Orçamento Público. Exerce a função de coordenador do curso de bacharelado em Turismo do Centro de Educação Aberta e a Distância - CEAD/UFPI. Participa, desde 2010, como avaliador do Prêmio Excelência Acadêmica, concurso nacional de monografia promovido pela FUCAPE Business School, além de ser parecerista de eventos e revistas qualificadas pela CAPES na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Enquanto Pesquisador, lidera o grupo de pesquisa Gestão e Sustentabilidade (UFPI), além de participar do grupo de pesquisa Ciência e Ensino Contábil (UFRJ). Foi Editor Gerente da Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI (GeCont) no período de 2013 a 2019. Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atua principalmente nos seguintes temas: Gestão Pública, Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade e Governança Corporativa.

KAROLINA NOGUEIRA MENDONÇA DINIZ

Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Ademar Rosado - FAR. Possui pós-graduação em Gestão Social: Políticas Públicas, Saúde e Assistência Social pela Faculdade Ademar Rosado - FAR. Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí- UFPI Atualmente é Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí- IFPI.

KÉRCIA MARIA CLEMENTINO SANTOS

É Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (2019). Tem experiência na área de Formação de Professores e em Ciência da Computação, com ênfase em Informática e Comunicação. Possui graduação em Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade Estadual do Piauí (2000), Especialização em Docência do Ensino pela Universidade Cândido Mendes e em Tecnologia em Recursos Humanos pela ESAB. Atualmente é Coordenadora do Curso de Licenciatura em Informática do IFPI/CATZS e é professora efetiva do ensino básico, técnico e tecnológico do IFPI/CATZS.

LAYANE ALMEIDA MONTE

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí -UFPI. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI. Especialista em Gestão Social pela Faculdade Ademar Rosado -FAR e Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí -UFPI. Exerceu o cargo efetivo de Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério da Saúde. Atualmente é Assistente Social do Instituto Federal de Educação do Piauí- IFPI.

LEANDRO RODRIGUES DE OLIVEIRA

Atualmente é Professor Efetivo Do Instituto Federal Do Piauí - IFPI/ Campus Oeiras / Eixo Gestão e Negócios - Contabilidade, ministra disciplinas de Ecoeficiência, Contabilidade Geral, Contabilidade de Custos, Contabilidade Gerencial, Orçamento, Administração Financeira, Projeto Integrador. É Mestre Stricto Sensu em Gestão Pública - PPGP pela Universidade Federal Do Piauí - UFPI. É Especialista em Tributos, Contabilidade Fiscal e Planejamento Tributário pela Universidade Estadual do Piauí- UESPI. Palestrante e Pesquisador em Governo, Estado e reformas, auditoria, perícia, contabilidade Gerencial, financiamento público, LRF e orçamento público, combate e enfrentamento a corrupção, cultura ética, compliance, direito tributário. Foi Professor na Faculdade de Ensino Superior de Floriano - FAESF (2014) das disciplinas de Contabilidade Pública, Auditoria, Contabilidade e análise de Custos, Teorias da Contabilidade, Análise das Demonstrações Financeiras e Contabilidade Avançada. Foi Professor e Coordenador do Eixo Gestão e Negócios do CEEP - Calisto Lobo / SEDUC PI (2010 a 2013). Pesquisador PIBIC UESPI 2009 a 2012 e membro do colegiado e laboratório de pesquisa em Contabilidade na UESPI Floriano.

MÁRCIO MAIA LIMA

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, Especialista em Logística pelo Instituto Euvaldo Loddi - IEL / Universidade Federal do Piauí - UFPI e Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Tem experiência na área de Administração na iniciativa privada. Atualmente é chefe do Departamento de Logística e Manutenção do Instituto Federal do Piauí - IFPI, onde tem dado ênfase em estudos na área de Administração Pública.

MONIQUE MENEZES

Cientista Política, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Mestre e Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ e especialista em Concessões e Parcerias Público Privada pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Foi pesquisadora visitante na University California de San Diego - UCSD e bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/ DF. Atualmente, é professora associada do Programa de Mestrado e do Bacharelado de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí - UFP e participa do Programa Womans Leadership Network da Universidade Columbia. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas - NIPP/CNPq, onde supervisiona projetos de pesquisa voltados para a qualidade da democracia e accountability horizontal no Brasil e em países da América Latina. É Coordenadora do Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Ciência Política da UFPI. Entre os anos de 2017 e 2018 foi bolsista produtividade da UFPI. Principais áreas de interesse: qualidade da democracia, controle externo, políticas públicas, accountability e burocracia. Atua na Prefeitura Municipal de Teresina desde 2013, inicialmente como Secretária Executiva da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEMDEC (2013 e 2017). Atualmente, é Secretária Municipal da Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias - SEMCOP onde coordena projetos nas áreas de iluminação pública, eficiência energética, energia fotovoltaica, resíduos sólidos, etc. Núcleo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas - NIPP <http://www.ufpi.br/nipp/>

PAULO RENATO DE SOUZA

Graduação em Licenciatura Plena em Letras na Universidade Federal do Piauí (UFPI/1989), Especialização em Ensino na Universidade Federal do Piauí (UFPI/2004), Bacharelado em Direito na Universidade Estadual do Piauí (UESPI/2006), Mestrado em Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí (UFPI/2020). Advogado, Professor (desde 1985). Atualmente é Professor Efetivo do Instituto Federal do Piauí (IFPI), tendo exercido o cargo de Diretor Administrativo no Campus de Picos (2007/2009), foi Diretor Administrativo no Campus de Piripiri (2010/2012), foi Diretor Geral do Campus Avançado de Pio IX (2014/2017).

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JÚNIOR

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (1988), mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (2001) e doutor em Ciência Política pela mesma Universidade. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Piauí. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Intergovernamentais, atuando principalmente nos seguintes temas: globalização, Estado, políticas públicas, interdependência e relações internacionais.

SANDRA PORTELA DO NASCIMENTO

Graduada em Administração - UESPI e em Letras/Português - UFPI. Especialista em Gestão em Comunicação Corporativa - UFPI. Mestre em Gestão Pública - UFPI. Atualmente é Técnica-Administrativa no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, Campus Teresina Central, desde 2010. Foi Coordenadora Adjunta do Pronatec-IFPI (de 21/03/2016 a 31/08/2018). Foi membro da Comissão Própria de Avaliação do IFPI - CPA durante o biênio 2010-2012.

Sumário

A PRODUÇÃO DA SOJA E SUA INFLUÊNCIA NAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS DA REGIÃO DO MATOPIBA	15
O GERENCIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	34
GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: uma análise das práticas de governança na perspectiva da alta administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	48
IMPLANTAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DO VALE DO CANINDÉ.....	75
A EFETIVIDADE DO APLICATIVO COLAB.RE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI.....	98
ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFPI (POLAE) COMO INSTRUMENTOS DE PERMANÊNCIA PARA ESTUDANTES COM FRAGILIDADE SÓCIOECONÔMICA	141
O SISTEMA Q-ACADÊMICO COMO FERRAMENTA DE SUPORTE À GESTÃO .	165
ESCOLAR: um estudo de caso sobre categoria docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - Campus Teresina Central	165
EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO: reflexões sobre a implantação e atuação do IFPI - Campus Angical	184
INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS E DESEMPENHO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): Um perfil analítico dos investimentos educacionais em Floriano – PI (2014 – 2017).....	206
IMPACTO SOCIAL: Um estudo sobre a política de transporte de alunos do IFPI.	234
GESTÃO PÚBLICA: conceitos e principiologia de governança, governabilidade e accountability	258
POLÍTICAS PÚBLICAS: Origem, conceitos, ciclo e implicações da avaliação para a Gestão Pública	274

PREFÁCIO

Sim!

Esta é a resposta inicial para a sua primeira pergunta sobre a presente obra: será que vale a pena ler o livro que ora lhes prologo? Ressalta-se que aqui você encontrará a diversidade dos aspectos da Gestão Pública sob olhares críticos e presentes na realidade vigente da Gestão. E esta é a resposta do porquê que justifica a sua leitura efetiva.

Mas, entrando na temática central – Gestão Pública – cabe, aqui, ressaltar que esta obra resulta de dois anos de estudo do Mestrado de Gestão Pública, fruto da parceria das Instituições IFPI e UFPI, oferecido aos docentes e servidores do Instituto Federal do Piauí. Uma parceria de ganhos coletivos e aprendizados imensuráveis.

Pensar a Gestão Pública sem nos atermos aos vários paradigmas que envolvem a sua concepção conceitual é o primeiro dos desafios! E para isto, é necessário que o primeiro conceito seja aqui pontuado: o de Gestão. Estou certa de que ninguém pensa em gerir algo seu sem a perspectiva de crescimento! Este é o início de tudo. Para atingir tal proveito, é preciso saber que ganho seria este, como ele pode ser alcançado, quais recursos estarão envolvidos e o tempo que será decorrido. Todo esse pensamento coloquial é traduzido no campo administrativo – meta, planejamento, custos, tempo, eficiência e eficácia – enfim: Gestão. Mas, há um gancho que nos remete aos paradigmas quanto à concepção de Gestão Pública: o significado do Público, como algo burocrático, ineficiente, sem preceitos e normas descabidas ou “cabidas” de acordo com o beneficiário/usuário.

Aqui, você entenderá que estes paradigmas são - em sua grande parte, alimentados por todos nós cidadãos que, ao “abrirmos mão” do maior poder que temos – a informação, reforçamos a sedimentação destes paradigmas que emperam a condução da Gestão Pública.

Vamos a um pequeno teste... Aceita o desafio? Vejamos qual a última vez que você teve notícias sobre o MATOPIBA. Tomemos este termo como ponto de partida para as questões seguintes: É possível uma Gestão Pública Empreendedora? Como? E o Vale do Canindé, onde fica? No Ceará?

Não esqueçamos que toda organização tem como foco atender às necessidades do CLIENTE... mas onde está o cliente da Gestão Pública? Por que é “difícil” entender que além de cliente ele é, também, sócio desta organização? E, aqui, a consciência de que o Estado (dentro desta analogia) é a Organização e o Governo é a Gestão; vale lembrar que o primeiro é intangível e o segundo é o real. Cabem todas as práticas de governança e todos os sistemas de comunicação que gerem o intercâmbio entre cidadão e gestor.

Nesta coletânea de artigos, a linguagem clara e efetiva sobre a mencionada relação e suas práticas nos permitem enxergar a Gestão Pública da sua forma transparente, prática com medidas e instrumentos de controle; a aplicação de políticas públicas e sua mensuração para que os planejamentos futuros de expansão e controle possam ser melhores.

Estudos sobre Gestão Pública é um convite à autoanálise do que ainda cultivamos de paradigmas quanto concepção da Gestão Pública e uma semente para esta nova abordagem, focada no profissionalismo da Gestão, que começa pelo perfil de quem a executa: o Gestor. E sem a relação informação-prática-controlado não há o verdadeiro poder.

Boa leitura a todos!!!!

Françoise W. Fontenele e V. Pacheco

A PRODUÇÃO DA SOJA E SUA INFLUÊNCIA NAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS DA REGIÃO DO MATOPIBA

Ana Paula Nunes¹

Eulálio Gomes Campelo Filho²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a evolução do agronegócio da soja e a influência nas variáveis socioeconômicas da região do Matopiba. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva, de natureza predominantemente quantitativa. Foi utilizada uma amostra composta por observações anuais de 160 municípios da região no período de 2005 a 2016. Foi realizado uma análise de correlação dos índices de produção de soja com os índices socioeconômicos da região. As principais fontes de dados foram os relatórios anuais do Sistema FIRJAN, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As variáveis contemplam a produção agrícola na região: área produzida, área plantada e valor médio de produção e os dados socioeconômicos: IDH, IDHM, Índice Firjan, índice Gini, PIB, PIB per capita, população. Os resultados da pesquisa permitiram concluir que a variação da produção de soja ao longo dos anos na região do Matopiba influenciou no significativo aumento dos índices socioeconômicos dos municípios que compõem as microrregiões produtoras de soja da região.

Palavras-chave: Agronegócio. Fronteira Agrícola. Índices Socioeconômicos.

1 INTRODUÇÃO

O agronegócio é o conjunto de negócios relacionados à agricultura e pecuária, envolve todas as operações e transações ocorridas desde a fabricação dos insumos até o consumo dos produtos agropecuários in natura ou industrializados (ARAÚJO,2013). É um negócio que não se limita apenas ao ambiente interno das propriedades rurais, pois, apoia-se numa série de atividades, instalações de complexos agroindustriais, empresas de vendas de maquinário, representantes de empresas fabricantes de fertilizantes e suporte biotecnológico, que dá o apoio necessário à realização de sua atividade principal no município ou região que atua diretamente, o que contribui para o desenvolvimento local.

Segundo Tabosa *et al.* (2012,p.1) o desenvolvimento local é como “uma estratégia que deve assegurar para o território em questão seja comunidade, mu-

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: ana.nunes@ifpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: eulaliocampelo@ufpi.edu.br

nicípio ou microrregião - uma melhoria das condições socioeconômicas, a médio e longo prazo”.

Na visão de Oliveira (2015) o agronegócio tem acarretado significativas mudanças nos locais em que atua, o que tem ocasionado o surgimento de extensas fronteiras agrícolas pelo país, entre estas a região Matopiba – considerada a “última fronteira agrícola”, uma nova região econômica, que está localizada no Cerrado brasileiro.

O acrônimo MATOPIBA refere-se à região que é formada pelos municípios que compõem simultaneamente a fronteira dos estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia. Nas últimas duas décadas, essa região sofreu rápidas transformações em sua dinâmica de ocupação do solo, devido à expansão da atividade agropecuária. A expansão da fronteira agrícola brasileira sobre essa área vem acarretando diversos impactos socioeconômicos provenientes da nova dinâmica de exploração econômica do território: a produção de grãos, principalmente de soja (PORCIONATO; CASTRO; PEREIRA, 2018,p.5).

Estudos como o de Miranda; Gomes-Júnior (2017) que discutiu o papel que as cidades intermediárias cumprem na hierarquia urbana brasileira após 1990, demonstraram por meio do estudo os investimentos em infraestrutura logística e os processos técnicos de modernização econômica na região do Matopiba; Brugnera e Dalchiavon (2017) descreveram o atual escoamento rodoviário e ferroviário de soja do MATOPIBA e a potencialidade da expansão do modal ferroviário voltado à exportação de grãos, tão quanto seus benefícios e entraves para os que atuam na cadeia da soja na região, onde fora constatado que as novas fronteiras agrícolas trazem consigo grandes desafios, principalmente referentes à infraestrutura logística disponível em cada região para o escoamento da safra. E o estudo de Araújo *et al.* (2019) que procurou analisar a dinâmica espaço-temporal da produção de soja na região do Matopiba, no período de 1990 a 2015, os resultados mostraram que a produção de soja na região do Matopiba não ocorre de forma aleatória.

Os estudos evidenciam a expansão acelerada da soja na região, no entanto, pouco se produziu sobre o impacto do agronegócio na região nos índices socioeconômicos dos municípios que compõem as microrregiões do Matopiba, havendo, portanto a necessidade de pesquisas que abordem tal temática.

Por essa razão, mediante as pesquisas já realizadas na região e sua potencialidade no agronegócio, o estudo apresentou a seguinte questão de pesquisa: Qual o impacto da expansão do agronegócio da soja no desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem o MATOPIBA?

Mediante o problema, levantaram-se as hipóteses:

H1: o crescimento econômico impulsionado pela expansão do agronegócio da soja desencadeou melhorias nos índices socioeconômicos dos municípios do MATOPIBA.

H2: Os indicadores de desenvolvimento dos municípios do MATOPIBA condizem com a produção de soja na região, quanto mais soja, mais desenvolvimento.

A partir de então, enuncia-se como objetivo geral: Analisar o impacto do agronegócio da soja nos municípios do MATOPIBA sobre o desenvolvimento socioeconômico da região. Por meio deste, infere-se como objetivos específicos:

- Descrever a evolução dos índices socioeconômicos e de produção da região no período de 2005 a 2016.
- Verificar a influência da produção de soja na região e sua influência nas variáveis socioeconômicas.
- Analisar o desenvolvimento socioeconômico da região no período de 2005 a 2016, comparando com sua respectiva expansão da produção da soja.

A relevância da pesquisa se dá, pelo fato em descobrir se essa evolução do agronegócio na região se concretiza em desenvolvimento real, ou seja, se aponta melhorias nos quadros sociais e econômicos locais.

O estudo teve como recorte espacial as 13 microrregiões que mais contribuem com a produção de soja na região, compostas por 160 municípios dos 337 existentes. Por meio dessas microrregiões o estudo possibilitou apontar os avanços sociais ocorridos nos últimos anos na região, apresentando com isso um panorama da situação socioeconômica a partir de dados secundários. E assim devido a carência de pesquisas focadas especificamente nessas microrregiões que mais contribuem com o Matopiba, é que o presente estudo colabora com o campo acadêmico, impulsionando novos conhecimentos, principalmente no que tange o contexto social e econômico da região que tem significativa participação no agronegócio brasileiro.

2 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

É muito comum confundir os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento. Essa confusão, segundo Bresser (2006,p.7), dar-se pelo fato desses conceitos estarem fortemente ligados entre si, pois “o crescimento econômico é uma condição indispensável para o desenvolvimento, por ser um requisito para superação da pobreza e para construção de um padrão digno de vida”. Nesse sentido, ambos prezam pela melhoria na qualidade de vida da população.

A esse respeito, Oliveira (2002) ressalta:

O crescimento econômico está fortemente relacionado ao aumento do produto per capita (PIB per capita). Este conceito capta apenas variáveis quantitativas. Desenvolvimento, por sua vez, é um conceito mais amplo que abrange além do aumento da renda per capita, outras variáveis como indicadores sociais (p.40).

Conforme salienta o autor, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é, que o crescimento com incrementos positivos no produto e renda, transformados para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano.

Nesse sentido, Bresser (2006) acrescenta:

O desenvolvimento é uma variável resultante do crescimento, que retrata a qualidade ou as consequências deste crescimento. Demonstra como o aumento e a alocação do produto adicional gerado se refletiu em melhorias para a população. Melhorias estas que podem ser traduzidas através da redução da pobreza, diminuição das desigualdades sociais, melhorias das condições habitacionais, maior acesso à saúde e educação, aumento do acesso e do tempo de lazer, melhoria da dieta alimentar e a melhor qualidade de vida em seu todo envolvendo condições de transporte, segurança, baixos níveis de poluição e etc. [...] Porém, este não é uma condição suficiente. Atualmente, a diferença entre estes conceitos encontra-se mais difundida entre os autores da teoria econômica, porém até hoje, não é compreendida por alguns [...] (p.7).

Ao se fazer a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, é preciso levantar o debate sobre a distribuição de renda, pois torna-se uma consequência direta e natural do crescimento econômico, não sendo necessária a formulação de políticas voltadas a esta finalidade ou uma análise mais detalhada do assunto, pois esta ocorre naturalmente à medida que o PIB cresce, ou à medida que a economia se desenvolve (OLIVEIRA,2002).

Corroborando, Aguiar (2012) sustenta que o crescimento econômico é variável necessária e suficiente para haver distribuição mais equitativa, e que por essa razão, os países desenvolvidos possuem distribuição de renda mais equitativa que os subdesenvolvidos e melhores indicadores sociais. A partir desta observação induz-se que foi o crescimento que causou, automaticamente, a distribuição e o bem-estar social. Assim, os países subdesenvolvidos ao se tornarem desenvolvidos também obterão melhores índices de distribuição de renda de forma natural, como consequência do crescimento econômico.

No entanto, o autor afirma que esta análise de que a redistribuição de renda e a melhoria dos indicadores sociais dos países desenvolvidos são consequência do próprio crescimento econômico, não atenta para as relações e condições políticas, sociais e institucionais que estes países construíram ao longo de sua história e coloca o tema da distribuição de renda como de pequena relevância.

2.1 Indicadores de desenvolvimento socioeconômico

Medir o desenvolvimento não é tarefa fácil, pois envolve questões econômicas, sociais e juízos de valores. De acordo com Procópio, Oliveira e Amâncio (2009,p.116) “É impossível, saber a medida exata do desenvolvimento ou de qualquer outro fenômeno aplicado às ciências sociais, no entanto o mesmo pode ser medido, e um dos mecanismos que auxilia nessa mensuração, são os indicadores”.

“Os indicadores são formas de avaliar fenômenos dentro dos mais variados aspectos da sociedade; assim, revelam-se precipuamente como medidas e posteriormente como informações” (RODRIGUES,2010,p.38).

Para medir os fenômenos estudados pelas ciências sociais, Trzesniak (1998) afirma que são utilizados os indicadores sociais ou socioeconômicos. Estes pertencem ao gênero dos indicadores quantitativos que engloba todas as formas de medição dos fenômenos estudados pelas diversas ciências praticadas pelo homem. Esta ferramenta surgiu com as ciências naturais. Nestas ciências, a construção de modelos e respectivamente suas formas de medição, os indicadores, apresentam os melhores resultados, devido ao seu caráter determinístico. No caso das ciências sociais, as relações se apresentam de forma estocástica, ou seja, não há relação direta entre causa e efeito, o surgimento da causa apenas aumenta a possibilidade do efeito ocorrer.

No entanto, em função desta limitação, os indicadores sociais não possuem o mesmo grau de consenso e nem a mesma força explicativa dos indicadores utilizados nas ciências exatas. Sua efetividade para a explicação dos fenômenos analisados difere no espaço e no tempo. Portanto, um indicador útil em um determinado lugar e época pode não ser útil para outra região, ou até mesmo para a própria região em outra época (PROCÓPIO; OLIVEIRA;AMÂNCIO, 2009).

Nesse contexto, Jannuzzi (2001) define indicador social como:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (p.15).

Nesse sentido, Matias-Pereira (2012) define os indicadores sociais como dados objetivos (quantitativos) e subjetivos (qualitativos) que explicitam de forma consistente os aspectos de uma determinada realidade social. Para o autor, os indicadores são criados a partir de dados estatísticos, entre estes os censos demográficos, que por sua abrangência e possibilidades de desagregação espacial, torna-se a principal fonte de informação para a construção de indicadores seja a nível municipal, estadual e federal.

Corroborando, Jannuzzi (2012) afirma que as estatísticas tornam-se necessárias para construção de indicadores e a diferença entre as estatísticas e os indicadores, está no conteúdo informacional apresentado nos indicadores, que se fazem presentes tanto nos censos, quanto em outras pesquisas institucionais do IBGE e registros administrativos do Ministério da Saúde, da Educação e do Trabalho.

A construção de um indicador depende da escolha do aspecto a ser tratado naquela realidade, no que tange aos fenômenos sociais, os indicadores sociais ou indicadores socioeconômicos mais utilizados são segundo Schindwein;Cardoso;Shikida (2014) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

2.1.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice composto que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável medida pela esperança de vida à nascença; a capacidade de adquirir conhecimento medida pela média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados; assim como a capacidade de atingir um nível de vida digno medido pelo rendimento nacional bruto per capita (PNUD,2015).

A criação do IDH teve como objetivo oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Foi criado por Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sem. O IDH é uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano (PNUD,2018).

Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado anualmente. Desde 2010, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que o compõem (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma:

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de total de anos de escolaridade que uma criança na idade

de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida de criança;

- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD,2018).

Utilizando esses mesmos pilares e com o intuito de avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras foi que segundo o Atlas Brasil de Desenvolvimento Humano (2013), no ano de 2012, o PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos 3 últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal existente em 2010. Esse último requisito exigiu, para efeito de comparabilidade intertemporal, minucioso trabalho de compatibilização das malhas municipais existentes em 1991 e 2000 com a de 2010. Posterior ao IDHM dos municípios brasileiros, as três instituições assumiram o novo desafio de calcular o IDHM a nível intramunicipal das regiões metropolitanas do país – desta vez, para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH).

Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios, estados e regiões metropolitanas em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

O IDH varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 0, menor é o desenvolvimento da localidade e, analogicamente, quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento da localidade. O baixo desenvolvimento é auferido quando o IDH for inferior a 0,500; médio desenvolvimento, entre 0,500 e 0,799; e alto desenvolvimento, quando o IDH for superior a 0,800 (PNUD, 2018).

O IDHM segue a mesma metodologia de cálculo do IDH global, no entanto ajusta a metodologia ao contexto brasileiro, adaptando a metodologia utilizada no IDH global aos indicadores disponíveis nos Censos demográficos brasileiros, garantindo assim a mesma fonte de dados e comparabilidade entre todos os municípios.

2.1.2 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM é um índice de desenvolvimento socioeconômico, criado em 2008, baseado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Organizações das Nações Unidas (ONU). De acordo com o FIRJAN (2015) é um indicador composto, que abrange três áreas e as pondera por igual: Educação, Saúde e Emprego & Renda. O índice consolida

em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes.

O índice traz uma análise mais aprofundada do município, tendo abrangência nacional com corte municipal e atualização anual, avaliando aspectos da competência municipal: atenção básica em saúde, educação infantil e fundamental e a manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda. O quadro 1 demonstra as variáveis que compõem o IFDM por área de desenvolvimento.

Quadro 1: Componentes do IFDM por área de desenvolvimento

Educação	Saúde	Emprego e Renda
<ul style="list-style-type: none"> • Matrículas na Educação Infantil • Abandono no ensino fundamental • Distorção idade-série no ensino fundamental • Docentes com ensino superior no ensino fundamental • Médias de horas aula diárias no ensino fundamental • Resultado do IDEB no ensino fundamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Números de consultas pré-natal • Óbitos por causa mal definidas • Óbitos infantis por causas evitáveis Internação sensíveis à atenção básica (ISAB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal • Absorção da mão de obra local • Geração de renda formal • Salários médios do emprego formal <ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade

Fonte: FIRJAN, 2018.

O cálculo do IFDM utiliza dados de declaração obrigatória disponibilizados por municípios e pelos ministérios da Educação, Saúde e do Trabalho e Emprego e assim como o IDH, o IFDM também varia entre 0 e 1 e tem a mesma interpretação. O baixo desenvolvimento inferior a 0,400; desenvolvimento regular, entre 0,400 e 0,599; desenvolvimento moderado, entre 0,600 e 0,799; e alto desenvolvimento superior a 0,800 (FIRJAN, 2018).

O IFDM é uma ferramenta de controle social, pois possibilita o conhecimento do desenvolvimento municipal em áreas, anos e regiões. Este índice, além de poder ser utilizado para corrigir o rumo indesejado de alguma ação que esteja em desacordo com os resultados esperados, apresenta diagnósticos sobre a realidade socioeconômica local, fornecendo dados que permitem direcionar a elaboração de políticas públicas (RIBEIRO,2018).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa enquadra-se, quanto aos objetivos, como exploratória, pois procurou obter uma maior aproximação com o problema levantado a fim

de definir as hipóteses trabalhadas. É descritiva, pois procurou descrever as características de uma população, a região do Matopiba, e assim analisar a expansão do agronegócio da soja na região relacionando com o seu desenvolvimento.

Quanto a abordagem, a pesquisa caracteriza-se como predominantemente quantitativa, pois procurou coletar informações sobre os dados socioeconômicos da região do Matopiba e analisar a relação existente entre os dados e a expansão do agronegócio na região.

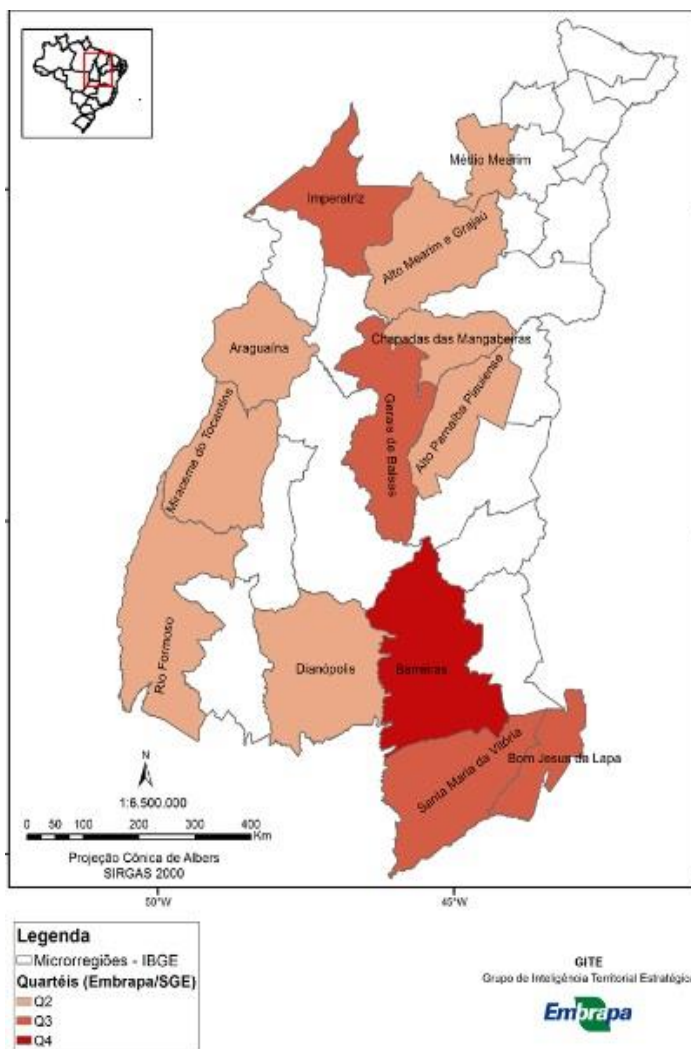
No que tange aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, onde a partir da qual foi levantado um conjunto de referências sobre o tema pesquisado, esta se deu a partir das publicações científicas nos Periódicos da Capes e Repositório Institucional da UFPI, o que contribuiu para a construção do embasamento teórico do estudo. A busca desse material de pesquisa levou em consideração o ano das publicações, se priorizou os materiais publicados entre os últimos cinco anos, no entanto os materiais não foram suficientes, o que fez com que este período fosse estendido nos últimos dez anos. A pesquisa documental se deu na análise dos relatórios e documentos disponibilizados na internet que continham dados que retratavam a produção de soja nos municípios que compõem o Matopiba, os índices socioeconômicos (renda, escolaridade e saúde) entre 2005 e 2016. O locus da pesquisa foram as 13 microrregiões do Matopiba que compõem os municípios que mais se destacam na produção da soja.

Para a realização das análises, as informações de 2005 a 2016 de Quantidade produzida (ton) de soja, Área colhida - % do total do município, Produtividade (Kg/ha), Produção x R\$ 1.000% do total do município, IFDM EDUCAÇÃO Ranking, IFDM EDUCAÇÃO Nota, IFDM EMPREGO & RENDA Ranking, IFDM EMPREGO & RENDA Nota, IFDM Geral Nota, IFDM SAÚDE Ranking, IFDM SAÚDE Nota, Geral Ranking, IFDM Geral Ranking e PIB a preço corrente foram unificadas em uma mesma tabela. Para a variável Produtividade (kg/ha) foi realizada a comparação de 2005 com 2017, uma vez que os dados de 2016 da base pesquisada estava inconsistente.

4 RESULTADOS

As treze microrregiões avaliadas com suas geolocalizações podem ser encontradas na Figura 1.

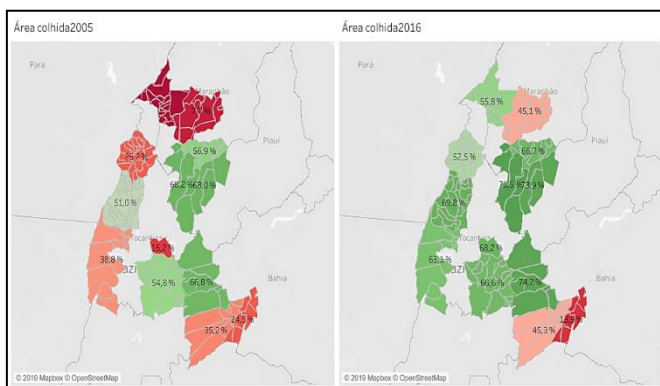
Figura 1 - Geolocalização das microrregiões avaliadas



Fonte: GITE,2015.

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em Área Colhida - % Do Total foi Imperatriz com o ganho de 56%. Em contrapartida, a microrregião de Bom Jesus da Lapa perdeu -11% da Área Colhida - % Do Total (Figura 2).

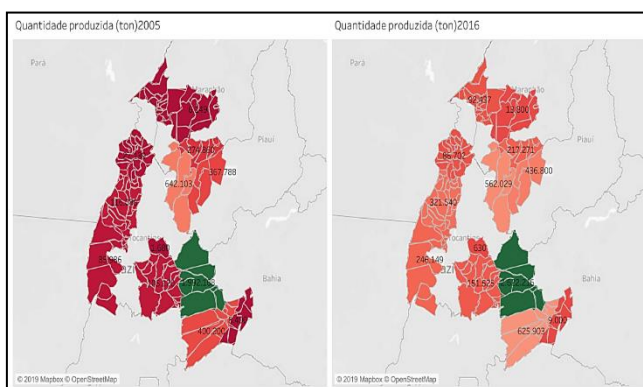
Figura 2 - Evolução de área colhida - % do total das microrregiões avaliadas



Fonte: elaboração do autor por meio dos dados do SIDRA/IBGE (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em Quantidade produzida (ton) foi Araguaína com o ganho de 219%. Em contrapartida, a microrregião de Jalapão perdeu -63% da Quantidade produzida (ton) (Figura 3).

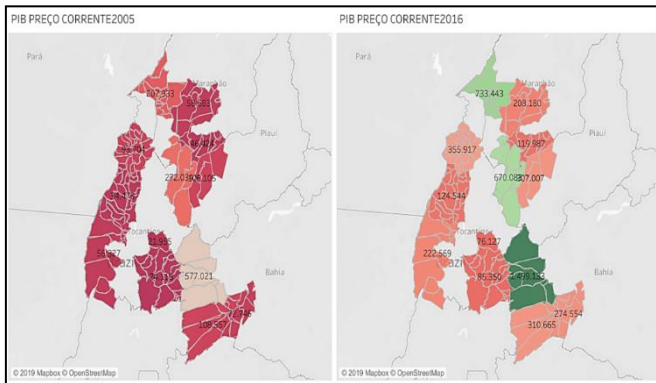
Figura 3 - Evolução da quantidade produzida (ton.) das microrregiões avaliadas



Fonte: elaboração do autor por meio dos dados do SIDRA/IBGE (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em PIB a preço corrente foi Rio Formoso com o ganho de 295%. Em contrapartida, a microrregião de Gerais de Balsas foi a que menos teve ganho, apresentando magnitude de 146% da PIB a preço corrente (Figura 4).

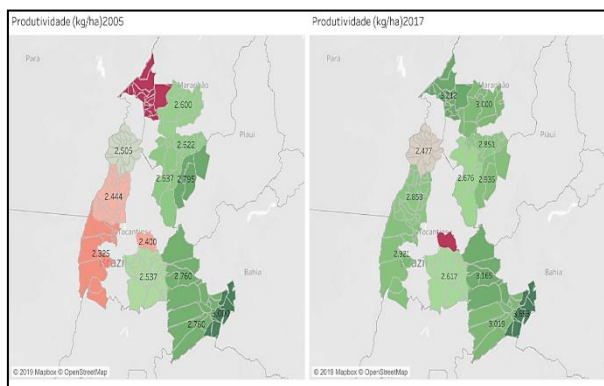
Figura 4 - Evolução de Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$ 1.000) das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor por meio dos dados do IBGE (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2017, a microrregião que mais ganhou em Produtividade (Kg/ha) foi Rio Formoso com o ganho de 26%. Em contrapartida, a microrregião de Araguaína perdeu -1% da Produtividade (Kg/ha) (Figura 5).

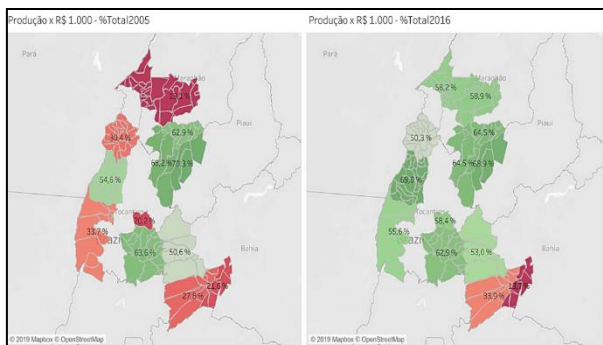
Figura 5 - Evolução de produtividade (kg/ha) das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor por meio dos dados do SIDRA/IBGE (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em Produção x R\$ 1000 - % do total foi Alto Mearim e Grajaú com o ganho de 46%. Em contrapartida, a microrregião de Bom Jesus da Lapa perdeu -8% da Produção x R\$ 1000 - % do total (Figura 6).

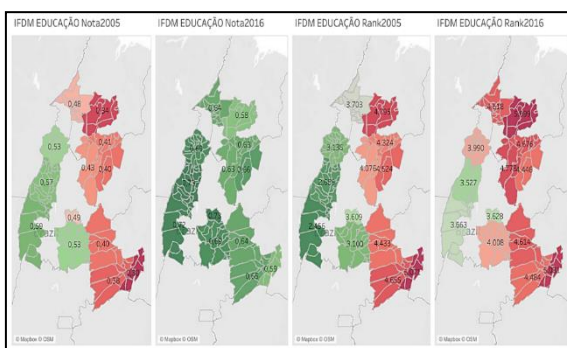
Figura 6 - Evolução da produção x R\$ 1.000 - % do total das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor por meio dos dados do SIDRA/IBGE (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em IFDM EDUCAÇÃO Nota foi Bom Jesus da Lapa com o ganho de 0,3%. Em contrapartida, a microrregião de Rio Formoso foi a que menos teve ganho, apresentando magnitude de 0,1% da IFDM EDUCAÇÃO Nota. Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais subiu no IFDM EDUCAÇÃO Ranking foi Santa Maria da Vitória com o ganho de 171 posições. Em contrapartida, a microrregião de Rio Formoso caiu 1207 posições (Figura 7).

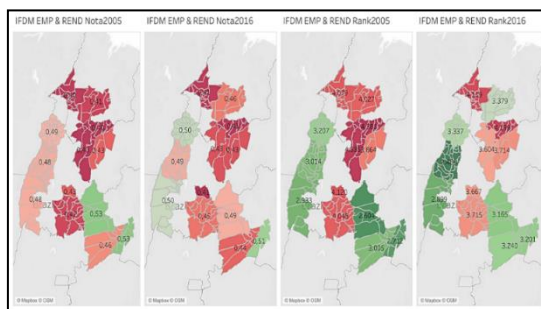
Figura 7 - Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) - educação das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor através dos dados do FIRJAN (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em IFDM EMPREGO & RENDA Nota foi Alto Mearim e Grajaú com o ganho de 0,01%. Em contrapartida, a microrregião de Bom Jesus da Lapa perdeu -0,1% da IFDM EMPREGO & RENDA Nota. Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais subiu no IFDM EMPREGO & RENDA Ranking foi Gerais de Balsas com o ganho de 731 posições. Em contrapartida, a microrregião de Barreiras caiu 561 posições (Figura 8).

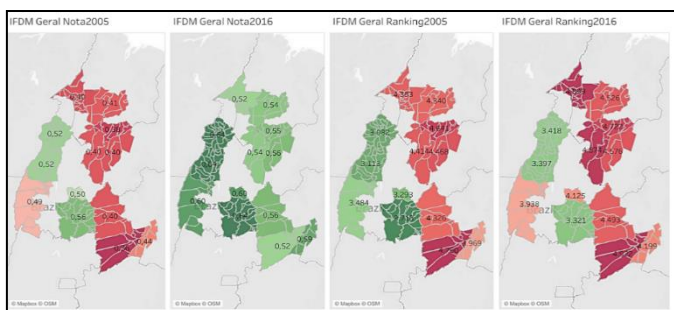
Figura 8 - Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – Emprego & Renda das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor elaboração do autor através dos dados do FIRJAN (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em IFDM Geral Nota foi Chapadas das Mangabeiras com o ganho de 0,2%. Em contrapartida, a microrregião de Dianópolis foi a que menos teve ganho, apresentando magnitude de 0,1% da IFDM Geral Nota. Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que menos perdeu no IFDM Geral Ranking foi Chapadas das Mangabeiras com perda de 81 posições. Em contrapartida, a microrregião de Jalapão caiu 832 posições (Figura 9).

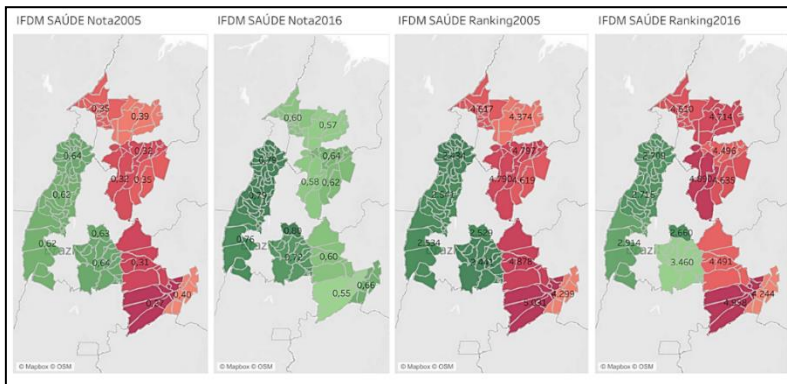
Figura 9 - Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) - geral das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor elaboração do autor através dos dados do FIRJAN (2018).

Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais ganhou em IFDM SAÚDE Nota foi Chapadas das Mangabeiras com o ganho de 0,3%. Em contrapartida, a microrregião de Dianópolis foi a que menos teve ganho, apresentando magnitude de 0,1% da IFDM SAÚDE Nota. Comparando os anos de 2005 x 2016, a microrregião que mais subiu no IFDM SAÚDE Ranking foi Barreiras com o ganho de 387 posições. Em contrapartida, a microrregião de Dianópolis caiu 1019 posições (Figura 10).

Figura 10 - Evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) - saúde das microrregiões avaliadas.



Fonte: elaboração do autor elaboração do autor através dos dados do FIRJAN (2018).

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar o impacto do agronegócio da soja no desenvolvimento socioeconômico da região do Matopiba. Para isso utilizou-se de variáveis socioeconômicas e as variáveis de produção da soja na região entre 2005 a 2016. Empreenderam-se análises para avaliar os indicadores socioeconômicos e a produção dos 160 municípios que compõem as 13 microrregiões que foram avaliadas na região do Matopiba. foram analisadas 13 microrregiões, com um total de 160 municípios.

No que tange aos índices socioeconômicos da região estudada ao longo dos anos estes foram obtendo aumentos consideráveis, o IDHM Educação foi o que mais cresceu em todas as microrregiões estudadas. O PIB em preços correntes na região triplicou no período de 2005 a 2016.

O índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal também ocorreram aumentos significativos, tanto na educação quanto na saúde, a medida que as notas subiam, contribuía para que as microrregiões também subissem no ranking, alcançando posições consideráveis. No entanto o IFDM emprego e renda obtiveram queda, no entanto, algumas microrregiões obtiveram um aumento, superando o resultado negativo do índice no que tange emprego e renda. A queda na variável emprego e renda, no entanto, não afetou o IFDM Geral da região, que apresentou aumento de forma gradativa nas microrregiões ao longo dos anos.

Quanto a produção da soja nas microrregiões, os resultados demonstraram que a área colhida teve um aumento de 60% ao longo dos anos e consequentemente a quantidade produzida do grão em toneladas. A produtividade também obteve aumento passando de 2.540kg/ha (2004) para 3.027kg/a (2016), o que confirma as referidas microrregiões serem as maiores produtoras de soja do Matopiba. A produção x R\$1.000 também obteve aumento significativo nas microrregiões, algumas com aumentos favoráveis e outras nem tanto.

Diante dos resultados da pesquisa, conclui-se que a variação da produção de soja ao longo dos anos na região do Matopiba influenciou no significativo aumento dos índices socioeconômicos dos municípios que compõem as microrregiões produtoras de soja da região.

O estudo visou contribuir para o aprofundamento das discussões acerca do agronegócio e sua influencia no desenvolvimento socioeconômico de regiões produtoras de soja, haja vista os poucos trabalhos publicados sobre a temática. Acredita-se que a pesquisa trouxe evidências que podem servir de base para outras investigações, ou maiores conhecimentos e aprofundamento com o tema aqui relacionado.

Como limitações dessa pesquisa, foi a indisponibilidade de alguns dados dos municípios, muitos se apresentam incompletos e inconsistentes, restringindo com isso a introdução de outras variáveis, que poderiam agregar valores na relação do agronegócio e do desenvolvimento socioeconômico.

Como sugestão para pesquisas futuras passam por uma análise da influência das variáveis socioeconômicas na produção de grãos, procurando refletir sobre o papel da gestão pública nas fronteiras agrícolas do país.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, E.O. **Crescimento econômico sem desenvolvimento local**: um estudo de caso do município de Itaguaí, estado do Rio de Janeiro. Monografia (Bacharelado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos de Agronegócios**. 4ªed. São Paulo: Atlas S.A, 2013.

ARAÚJO, et al. Spatiotemporal dynamics of soybean crop in the Matopiba region, Brazil (1990 – 2015). **Land Use Policy**, January 2019, Vol.80, pp.57-67 [Periódico revisado por pares] ScienceDirect (Elsevier B.V.)

BRESSER, Luiz Carlos. **Conceito histórico de desenvolvimento econômico**, FGV, Texto para discussão 157, dezembro/2006.

BRUGNERA, J.V; DALCHIAVON, F.C. Modal ferroviário e transporte de soja no MATOPIBA. **Revista iPecege**, 01 October 2017, Vol.3(4), pp.48-56.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal**. 2018. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/urucui/panorama>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

_____. **SIDRA: Série histórica das culturas temporárias e permanentes 1974-2016**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em 02 de outubro de 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.

OLIVEIRA, R. J. S. P. **Inovação ambiental e o arranjo produtivo local de soja no cerrado piauiense**. 2015. f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí, Teresina – Piauí, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, Humberto; GOMES-JÚNIOR, Evaldo. Urbanização reflexa: a emergência de arranjos urbanos intermediários no Brasil pós-1990. **EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Sep 2017, Vol.43(130), pp.207-234.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

PORCIONATO, G. Lanza; CASTRO, C. Nunes de; PEREIRA, C. Nascimento. **Aspectos sociais do Matopiba**: análise sobre o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social. Rio de Janeiro: IPEA,2018.

PROCÓPIO, I.V; OLIVEIRA JÚNIOR, L.B.de; AMÂNCIO, Robson. O uso de indicadores de desenvolvimento local: o mapa de exclusão/inclusão social do município de Juiz de Fora. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 4 Nº 6 Jan-Jun 2009

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **O que é o IDH**. 2018.Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em:27 mar. 2018.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

RODRIGUES, Z.M.Ribeiro. **Sistema de indicadores e desigualdade socioambiental intraurbana de São Luís – MA**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SCHLINDWEIN, Cleiton Mateus; CARDOSO, Bárbara Françoise; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Evolução dos indicadores de desenvolvimento socioeconômicos dos municípios paranaenses que recebem royalties da Itaipu Binacional. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 3, p. 361-375, set./dez. 2014.

TABOSA, Francisco J. Silva et al. **Desenvolvimento local e capital social**: uma leitura sobre os núcleos e arranjos produtivos do estado do Ceará. (2012). Disponível em: <www.sober.org.br> Acesso em 08/08/2017.

TRZESNIAK, Piotr. **Indicadores quantitativos**: reflexões que antecedem seu estabelecimento. *Ci. Inf.*, 1998, vol.27, no.2, p.nd-nd. ISSN 0100-1965. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v27n2/2729808.pdf>. Acesso em 16/01/2019.

O GERENCIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daniilo Alves do Nascimento¹

Alexandre Rabêlo Neto²

Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo descrever a influência das tecnologias gerenciais sobre o modelo gerencial de administração pública, razão pela qual determinados procedimentos técnicos foram delineados pela pesquisa bibliográfica a partir de uma revisão dos principais conceitos sobre o assunto. Como consequência, pode-se perceber claramente que tais tecnologias influenciam a forma de agir dos servidores públicos, bem como os resultados obtidos pelo Estado, pois se espera que com a utilização das ferramentas gerenciais, já testadas no mercado, que o Estado venha a ter uma maior eficácia, eficiência e efetividade nas suas ações. Por fim, o trabalho aponta a indispensabilidade de um aprofundamento teórico que possibilite futuras discussões sobre esse tema tão à ordem do dia em nossa contemporaneidade.

Palavras-chave: Gerencialismo. Tecnologias Gerenciais. Ferramentas Gerenciais.

1 INTRODUÇÃO

Os efeitos da globalização, das novas tecnologias, da rapidez das informações e da competitividade no mercado fizeram surgir cidadãos/usuários mais conscientes e exigentes quanto aos serviços e/ou produtos oferecidos pelo Estado, a saber: bens e serviços, atos administrativos e legais. Logo, considerando que a competitividade é um dos processos sociais dissociativos empregados para ganhar e manter posições favoráveis mundialmente, apesar das grandes e imprevisíveis transformações tecnológicas do mundo globalizado, este é o desafio enfrentado pela maioria das empresas privadas como também pelas entidades públicas (PALUDO, 2016).

O ato de administrar para Maximiano (1985, p. 23) é “um processo de planejar, organizar, dirigir e controlar a aplicação de recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais, visando à realização de objetivos”. No mesmo sen-

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: daniiloalves@ifpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: alexandrenaka@hotmail.com

³ Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: menayres@ig.com.br

tido, Buenos Ayres (2013, p. 12), afirma que “administrar é tomar decisões no sentido da definição de objetivos realistas aliado ao uso racional de recursos indispensáveis para o seu alcance”.

Vários autores defendem que esteja surgindo um novo paradigma administrativo global (OSBORN; GAEBLER, 1994 e KETTL, 1996), e a introdução de mecanismos da lógica empresarial são cada vez mais comuns na administração pública. Para Misoczky (2014, p. 12), “(...) nas últimas décadas, a lógica da administração empresarial e o valor do empreendedorismo invadiram praticamente sem resistências os espaços da administração pública”. E nesse diapasão, o gestor público passa a ser cobrado por mais eficiência (value for money) dentro de um cenário – Estado – onde os recursos são escassos. Caiden (1991) aponta para uma saída: “O governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial”, ocasião em que se consolidam os princípios fundamentais do neoliberalismo.

A título de esclarecimento, convém assinalar que os conceitos do Estado e do Governo não se confundem, razão pela qual faz-se necessário distingui-los. Assim, podemos dizer que o Estado (invenção jurídica) exerce seu poder através do Governo (organização institucional do Estado), mas não se confunde com ele, uma vez que o Estado é um ente plenipotenciário permanente, dotado de autoridade moral e intangível por sua própria natureza jurídica, enquanto o Governo, por sua vez, é um ente político-administrativos transitório, real e tangível (PALUDO, 2016).

Para dar conta do objetivo do trabalho, além desta primeira seção introdutória, o artigo é composto por mais quatro seções. Na segunda seção apresentamos uma breve revisão da literatura acerca do patrimonialismo ao modelo gerencial e uma breve revisão sobre ferramentas gerenciais. Na terceira seção deste trabalho expõe-se a metodologia utilizada, seguida das considerações finais e propostas de trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

É objetivo central desta seção do artigo descrever de forma simples e breve os tipos puros da administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Como forma de contextualizar e introduzir o ponto principal da discussão que são as ferramentas gerenciais.

O modelo patrimonialista foi a primeira forma de administração do Estado. Mesmo que de modo desorganizado, o Estado era tido como propriedade do soberano, em que os bens públicos e particulares eram confundidos, os cargos eram todos de sua livre nomeação, podendo, assim, utilizar livremente dos bens e propriedades em geral sem qualquer prestação de contas à sociedade, uma vez que não existiam carreiras organizadas no serviço público. Em face da não distinção entre o público e o privado, a corrupção e o nepotismo foram traços marcantes desse tipo de administração (PALUDO, 2016).

Para Maria Sylvia Di Pietro (2015, p. 35), "Era a época das monarquias absolutas, em que todo o poder pertencia ao soberano; a sua vontade era a lei... o rei não podia ser submetido aos tribunais, pois seus atos se colocavam acima de qualquer ordenamento jurídico". Buenos Ayres (2013, p. 65) afirma que o modelo patrimonialista concretiza-se pela tradição:

O modelo de gestão patrimonialista é típico da ordem feudal estamentária. A administração patrimonial, ou patrimonialista, é vinculada à emergência de um quadro administrativo e militar exclusivamente pessoal do senhor. Norteia-se pela tradição e se realiza em função de pleno direito pessoal, ou seja, o direito do senhor convertido em seu direito próprio [...].

Paludo (2016) define algumas características do modelo patrimonialista, são elas: caráter discricionário e arbitrário das decisões; ausência de carreiras administrativas; desorganização do Estado e da administração; cargos denominados prebendas ou sinecuras; descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais; poder oriundo da tradição/hereditariedade; não só o soberano, mas os seus auxiliares e servidores agiam de forma arbitrária. Na medida em que o século XIX se aproxima, algumas dessas características começam a desaparecer.

A ascensão da burguesia comercial e industrial, o surgimento e fortalecimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais, a corrupção e o nepotismo existentes na área pública, indicavam que o Estado deveria ser mais organizado. A administração pública burocrática no mundo surgiu na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, enquanto que no Brasil ela surge e se desenvolve em plena ditadura, no governo militar (PALUDO, 2016).

Uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1980). Para Max Weber (1966), organização é qualquer grupo social empenhado na consecução de objetivos explícitos e declarados, através de esforços manifestamente coordenados. A burocracia, por sua vez, era uma forma de poder ou dominação, que os governantes exerciam sobre seus governados.

Müller (1990, p. 10), define a burocracia como “[...] uma forma social que se apoia na organização racional dos meios em função dos fins”. Na mesma corrente, Buenos Ayres (2013, p. 65) afirma que a burocracia é a forma mais racional de dominação, pois através dela pode-se alcançar a eficiência:

[...] A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente

o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade [...].

A nomenclatura burocrática weberiana não é consenso na literatura especializada, “whitehall” foi o modelo executado na Grã-Bretanha e “progressive public administration” nos EUA, também conhecida como ‘era progressista’ (HOOD, 1996).

A administração pública burocrática surge com o objetivo de combater as práticas patrimonialistas. Visando evitar a corrupção e o nepotismo os controles administrativos eram sempre “a priori”. Partiu-se de uma desconfiança nos administradores públicos e nos cidadãos (agentes), havia uma necessidade de controles mais rígidos nos processos de admissão de pessoal, compras e no atendimento a demandas (PALUDO, 2016).

São dimensões consensuais da administração burocrática: hierarquia de autoridade; divisão do trabalho (baseado na especialização funcional); competência técnica (meritocracia); previsibilidade de funcionamento; normas de procedimento para atuação no cargo (rotinas e procedimentos padronizados); normas que controlam o comportamento dos empregados; autoridade limitada ao cargo; gratificação diferencial por cargo; impessoalidade dos contatos pessoais; separação entre propriedade e administração; ênfase nas comunicações escritas; e disciplina racional. Somente através da burocracia, uma organização consegue atingir o máximo de eficiência (WEBER; HALL, 1966).

É comum ver o termo burocracia ser utilizado em contexto negativo, de lentidão e ineficiência. Paludo (2016, p. 98), explica a diferença entre burocracia e as disfunções da burocracia:

Não confunda a burocracia com as disfunções da burocracia. Burocracia é o modelo constituído por Weber para garantir a eficiência nas organizações. Disfunções da burocracia correspondem ao excesso de regras e regulamentos, ao amontoado de papelório, à rigidez dos procedimentos, ao descaso pelo cliente-cidadão, resistência a mudanças, falta de flexibilidade etc.

Estas disfunções levam à ineficiência e às imperfeições, pois as disfunções da burocracia são anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido negativo do termo burocracia na atualidade contemporânea.

As brechas encontradas na legislação brasileira foram um dos empecilhos para a não consolidação da burocracia no Brasil, segundo os termos técnico-administrativos de Max Weber, que por sua vez idealizou uma burocracia de caráter racional-legal. Bresser-Pereira (2002, p. 75), referindo-se à burocracia brasileira, afirma que “o Brasil nunca foi capaz de ter um serviço público similar ao francês ou mesmo ao americano”. Em outras palavras: o Brasil nunca implantou o modelo burocrático weberiano puro.

Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional foi caminhando no sentido contrário aos anseios dos cidadãos, perdendo a noção de sua missão, que é servir à sociedade. Rayner (1984, p. 56) afirmou que “A burocracia tem muitos amigos”, fazendo uma alusão à época em que a burocracia passou ser classificada como um “grupo de interesse” e não um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos (PALUDO, 2016).

O senso comum contra a burocracia, também definido como “senso anti-burocrático”, cresceu exponencialmente no final dos anos 70 “tomando forma de uma epidemia generalizada” (KAUFMAN, 1981); e todo esse sentimento foi fundamental para o surgimento de um novo pacto, um novo olhar, uma nova forma de administrar.

Pollit e Bouckaert (2011, p. 2) definem reforma da gestão pública como “conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que elas funcionem (em algum sentido) melhor”. A reforma da administração pública foi uma condição para a ampliação da governabilidade, pois fazia-se necessário a confiança da sociedade nas instituições públicas democráticas, como bem nos assegura Bresser-Pereira (2010, p. 116):

Do ponto de vista administrativo, a transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, na medida em que, ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente como gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, legítima o próprio Estado Social, e garante seu aprofundamento futuro.

“O antagonismo ao Welfare state é um dos traços neoliberais mais característicos. O Welfare state é visto como a fonte de todos os males, de maneira parecida àquela como o capitalismo era visto outrora pela esquerda revolucionária” (GIDDENS, 1999, p.23). Por outro lado, Bresser-Pereira (2010, p. 115) contesta as críticas segundo à qual a reforma do Estado teria cunho neoliberal: “ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado, e não enfraquecê-lo como almejavam os neoliberais”.

Para Cabral Neto (2009, p. 172), a reforma gerencial apresenta no seu conjunto de objetivos “a desburocratização, a descentralização, a transparência, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão”. De acordo com Ball (2005, p. 544) tais receituários “são frutos de uma reforma política e de reengenharia cultural do setor público” chamada de gerencialismo.

Buenos Ayres (2013, p. 66) define o modelo gerencial a partir da contextualização do momento histórico, em que os governos sofriam crises de legitimidade e o mercado é cada vez mais aquecido pelo aumento da competitividade entre as grandes empresas:

[...] o modelo de gestão gerencial é aquele assinalado pela crise de legitimidade que se abateu sobre o setor público dos países ocidentais, na década de 1950-60, paralelamente à alta competitividade das empresas capitalistas no mercado internacional.

Alecián e Foucher (2001, p. 22) ratificam o gerenciamento como “[...] a atividade que consiste em conduzir, a partir de um contexto dado, um grupo de homens e mulheres que busquem o atingimento comum de um ou diversos objetivos, de acordo com as finalidades da organização”. O managerialism tinha como ponto central o conceito de produtividade, um dos livros fundamentais daquela época tinha como título *Doing more with less*, que significa fazendo mais com menos (UKELES, 1982).

O gerenciamento público, ou administração pública gerencial, consiste em um conjunto de “métodos racionais a serviço dos decisores públicos” (HUSSENROT, 1983, p. 24). Segundo Peters, “mesmo quando a noção de ‘privatização’ tem conotações negativas, como na Escandinávia, a expressão ‘modernização’ aparece como positiva para a maioria dos cidadãos” (1992, p. 307).

A “não-politização” da administração pública, aliada ao foco no conceito de eficiência governamental, fez com que Pollitt (1990), crítico do managerialism, classificasse o modelo gerencial inglês como um “neotaylorismo” (novotaylorismo), um modelo centrado na busca incessante da produtividade e na implantação do modelo de gestão privada dentro do setor público. O discurso do gerencialismo para o setor público assume uma característica tripartite, a saber: “excelência, efetividade e qualidade” (BALL, 2006, p.12). Hypólito (2008, p. 69), por sua vez, aponta que “esses discursos penetram o gerencialismo em diferentes áreas e setores, transformando várias formas de senso comum e criando novas concepções para estado, mercado, economia, escola pública e administração pública”.

Uma visão recorrente é que o argumento em prol do aumento da eficácia, eficiência, efetividade e competitividade se materializa no modelo gerencial, sob forte influência da ideologia neoliberal e de um conjunto de teorias econômicas e valores normativos. A administração pública gerencial, também denominada de “a nova administração pública”, é um amplo movimento reformista no aparelho do Estado, pois se trata de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e diretrizes oriundos de organizações privadas. Outras características que são úteis para se compreender este movimento é o empowerment do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos; accountability e o processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor (privatizações, desregulações, contratação de serviços externos (contracting-out) e parcerias público-privadas - PPPs) (CAVALCANTE, 2017).

Tornar a administração pública mais eficiente e eficaz na resolução das demandas da sociedade é uma tarefa do modelo gerencial, para isso o gestor pú-

blico utiliza-se de várias ferramentas gerenciais que já foram testadas no mercado, buscando maximizar a efetividade das políticas públicas.

Cabe definir que eficiência é o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços; é uma relação entre: insumos, produtos, qualidade e custo. Eficácia diz respeito ao grau de alcance das metas (ou objetivos de curto prazo), já que se constitui em uma medida de resultados utilizada para avaliar o desempenho da administração. Efetividade, por sua vez, é o impacto final das ações, o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição, indo além das entregas imediatas (metas/ objetivos), permitindo analisar as transformações causadas pela execução das ações administrativas (PALUDO, 2016).

Nesta seção o trabalho vai apresentar algumas dessas ferramentas, a saber: enumerar aqui o nome das técnicas gerenciais.

2.1 Benchmarking

Mittelstaedt (1992, p. 301) define *benchmarking* como “o processo de medir as atuais operações da empresa e compará-las com as empresas que apresentam as melhores práticas nestas operações”. Enquanto para David T. Kearns (1986, p. 21), “*benchmarking* é o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou em relação às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias”.

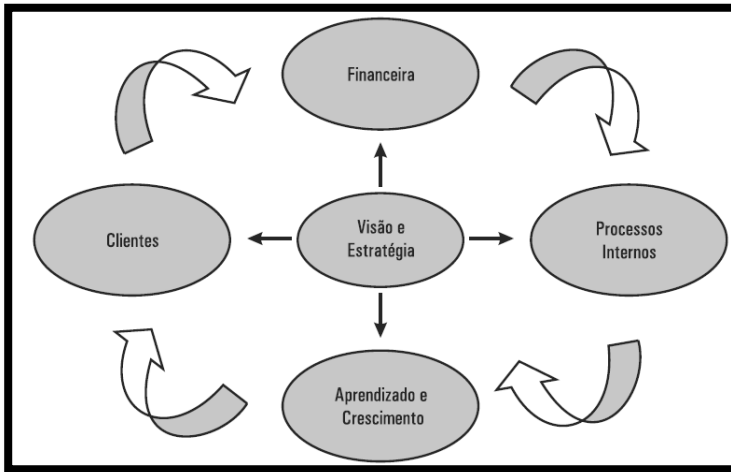
A operacionalização da ferramenta *benchmarking* pode ser externo ou interno, e seu emprego está orientado para identificar/copiar/implementar as melhores práticas de outros setores ou departamentos da organização. Procura-se selecionar o “*best of the best*” (melhor do melhor), ou seja, os fatores-chave que influenciam a produtividade, a qualidade e os resultados dessas empresas. Nas organizações privadas o *benchmarking* é utilizado para aumentar a competitividade, porém nas instituições públicas seu emprego volta-se para a identificação das organizações públicas de excelência (melhores resultados) com vistas a promover avanços na prestação de serviços públicos (PALUDO, 2016).

2.2 Balanced Scorecard

Kaplan e Norton (1996) propõem que o Balanced Scorecard (BSC) traduza a visão e a estratégia da organização em objetivos e métricas, por meio das dimensões descritas no modelo. Para Lopes (2013) o Balanced Scorecard foca no equilíbrio organizacional e busca transformar a visão e a estratégia empresarial em objetivos estratégicos mensuráveis e iniciativas.

Tavares (2010) afirma que o BSC é uma contribuição inovadora em relação às metas empresariais, cujo objetivo é estimar os acontecimentos no futuro e proporcionar informações referentes ao valor de longo prazo, visando a sustentabilidade das empresas.

Figura 1 – *Balanced Scorecard*.



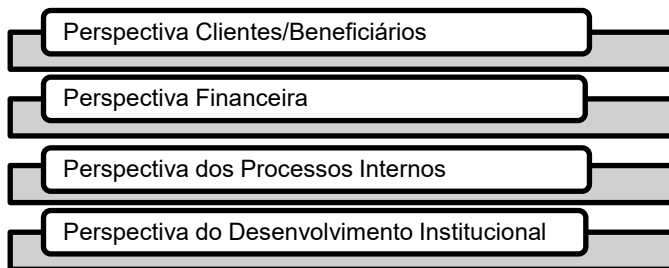
Fonte: Reproduzido de Kaplan e Norton (1996).

A ferramenta em análise, quando utilizada no mercado, é uma metodologia de medição (controle), gestão de desempenho e implementação de estratégia, desenvolvida a partir de 4 (quatro) perspectivas estratégicas, são elas: perspectiva financeira; perspectiva clientes, perspectiva processos internos e perspectiva de aprendizado.

Segundo Kaplan e Norton (1996, p. 46), o BSC "pode proporcionar foco, motivação e responsabilidade em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos". A utilização do BSC pela administração pública insere-se no contexto da administração gerencial, ocasião em que as perspectivas do BSC devem funcionar como modelo, podendo ser adaptadas de acordo com a realidade de cada organização, eliminando assim o caráter rígido e fechado.

Não existe um consenso do modelo BSC aplicado na administração pública. O que existe são várias adaptações feitas para cada órgão ou departamento público, levando em consideração suas características, necessidades e peculiaridades. Este trabalho apresenta o modelo proposto por Osório (2003), que aplicou o BSC no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), uma autarquia do município de Curitiba-PR.

Figura 2 – BSC voltado para Administração Pública.



Fonte: Adaptado de Osório (2003).

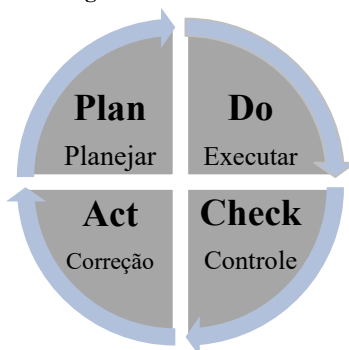
2.3 Ciclo PDCA

O Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Action), segundo Marshall Junior et al. (2008), é um método gerencial para a promoção da melhoria contínua e reflete a base da filosofia do melhoramento contínuo, através de quatro etapas integradas: planejamento, execução, verificação e ação corretiva.

É uma metodologia para solução de problemas baseada na melhoria contínua, possibilitando que os objetivos traçados pelo planejamento estratégico sejam viabilizados na empresa, sendo de extrema importância o alinhamento de toda organização (colaboradores) com o método (FALCONI, 2014).

Para o glossário do GesPública (2014), ciclo PDCA, também chamado de ciclo da melhoria contínua, é uma ferramenta que busca a lógica para fazer certo desde a primeira vez. O PDCA padroniza as informações de controle, reduz e evita erros lógicos, facilita o entendimento das informações, melhora a realização das atividades e proporciona resultados mais confiáveis. Ele parte da insatisfação para com o "estado atual das coisas" e analisa os processos com vistas a realizá-los de maneira otimizada (PALUDO, 2016).

Figura 3 – Ciclo PDCA.



Fonte: Reproduzido de Paludo (2016).

O PDCA pode ser bastante útil para a administração pública no momento de formular, implementar e avaliar suas políticas públicas, sejam quais forem os agentes públicos nelas envolvidas. Além do mais, o caráter cíclico do PDCA vai ao encontro das necessidades da administração, pois os problemas enfrentados a cada dia são diferentes e mais complexos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou a perspectiva qualitativa e os dados foram obtidos através de pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações e teses. O levantamento de dados foi realizado entre 05 de março a 25 de setembro de 2018.

Quanto à pesquisa qualitativa, a revisão bibliográfica não se limita apenas à etapa inicial, mas desempenha um papel de extrema importância durante toda a pesquisa.

A revisão bibliográfica é um levantamento de algumas obras que chamam a atenção sobre esta temática, de caráter exploratório pelo fato de levantar dados junto à literatura especializada para elaboração do arcabouço teórico do trabalho. Desta maneira, permitiu atualizar conhecimentos visando apreciar os diversos posicionamentos que os estudiosos têm sobre o tema.

Este trabalho é resultado da disciplina Estado e Gestão Pública, do programa de Pós-Graduação em Gestão Pública realizado em convênio pelas instituições IFPI/UFPI.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, considerando as questões específicas deste, observa-se que através das ferramentas gerenciais, que já foram testadas no mercado, o Estado consegue ser mais efetivo no ataque aos problemas e dilemas enfrentados pela administração pública.

Dentro do recorte desta pesquisa evidenciaram-se influências neoliberais no modelo gerencial, porém o Estado nunca teve um modelo puro de gestão, ainda detectam-se práticas patrimonialistas e burocráticas bem acentuadas na gestão pública.

Apesar das limitações, essa revisão concluiu que o gerencialismo, como modelo de gestão, tornou-se de fundamental importância dentro do contexto globalizado e que o mesmo ainda precisa ser aperfeiçoado, devido à complexidade do orçamento público e das diversas demandas da sociedade.

Convém ressaltar, por fim, que o debate aqui levantado ainda requer, certamente, de um acúmulo de conhecimentos sobre outros estudos que possam, por sua vez, engrandecer a análise, principalmente no que diz respeito às novas ferramentas gerenciais. Portanto, o presente trabalho se apresenta como uma singela colaboração para uma reflexão e discussão sobre aspectos considerados imprescindíveis para uma sensata compreensão do tema.

O presente trabalho propõe como futuras investigações, estudos posteriores que ressaltem a influência do gerencialismo ou das ferramentas gerenciais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de Gerenciamento no Setor Público**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF, 2001.

BALL, Stephen J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade**. Cadernos de pesquisa, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, Stephen J. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional**. Currículo sem Fronteiras, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

BRESSER PEREIRA, **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina**. Revista do Serviço Público, Brasília: Enap, jan.-mar. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, Estado social e reforma gerencial**. Revista de Administração de Empresas, 50 (1), 112-116. 2010.

BUENOS AYRES, Carlos Antônio Mendes de Carvalho. **Administração no setor público**. Teresina: EDUFPI/UAPI; Teresina, 2013.

CABRAL NETO, Antônio. **Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias**. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (org.). Política educacional: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009.

CAIDEN, G.E. *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York: Walter de Gruyter. 1991.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-npm**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FALCONI, V. **TQC: controle da qualidade total**. 8. ed. Nova Lima, MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda. 256 p, 2014.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Tradução de Maria Luiz X. de A. Borges. 1ª Ed. 2ª Triagem. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, 2014. Disponível em: <www.gespublica.gov.br>.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista RBPAAE** – v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

HOOD, C. *“Beyond ‘progressivism’: a new ‘global paradigm’ in Public Management?”*. International Journal of Public Administration, vol 19, n.2. 1996.

HUSSENOT, Philippe. *La Gestion Publique par Objectifs: des ambitions à la pratique*. Paris: Les Éditions d'Organisation, 1983.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. *Balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press. 1996.

KAUFMAN, H. “Fear of bureaucracy: a ranging pandemic”, *Public Administration Review*, vol 41, n.1. 1981.

KEARNS, David T. *Quality improvement begins at the top*. Ed. World 20, 1986.

KETTL, D. “*The global revolution: reforming government sector management*”, A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Seminário internacional, Brasília, 16 e 17 de maio 1996.

LOPES, António Carlos Vaz. **Adoção de inovação organizacional: o caso do balanced scorecard (BSC) em empresas no Brasil**. 2013. 284f. Tese (Doutorado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2013.

MARSHALL JUNIOR *et al.* **Gestão da qualidade**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo:Atlas, 1985.

MISOCZKY, M. C. **Administração Pública Contemporânea**. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, Módulo 4. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura. 2014.

MITTELSTAEDT, R. E. **Benchmarking: how to learn from best-in-class practices**. *National Productivity Review*. vol. 11, n. 3, p. 301-315, 1992.

MOTTA, Fernando P.; BRESSER-PEREIRA, L.C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thomson, 1980.

MÜLLER, Pierre. *Les Politiques Publiques* [As Políticas Públicas]. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

OSBORNE, D.; GAEBLERR, T. “**Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o governo**”. Brasília: MH Comunicação.1994.

OSÓRIO, V. L. T. **A utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial: estudo de caso de uma autarquia municipal**. 2003. 227 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/publicacoes/vera_osorio.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 5. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo. 2016.

PETERS, B.G. (1992), “**Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso**”, Dados, vol.35, n.3, Rio de Janeiro. 1992.

POLLITT, C. *Managerialism and the public services — the angloamerican experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell. 1990.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. UK: Oxford University Press, 2011.

RAYNER, L. *The unfinished agenda*. London: Athlone Press. 1984.

TAVARES, Mauro C. **Gestão estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

UKELES, J. *Doing more with less: turning public management around*. New York: AMACOM. 1982.

WEBER, Max. **Sociologia da burocracia**. Tradução de Edmundo Campus. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA PERSPECTIVA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ

Danilo Rodrigues Guedes¹

Carlos Antônio Mendes de Carvalho Buenos Ayres²

RESUMO

O presente estudo parte do seguinte problema de pesquisa: qual a aderência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) às práticas de governança pública definidas pelo TCU na perspectiva da alta administração? O questionamento surgiu diante dos levantamentos sobre o índice de governança dos órgãos públicos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sendo o mais recente realizado em 2018, em que os resultados apontaram que as práticas de governança pública não são aplicadas na maior parte das organizações pesquisadas. Desse modo, o estudo tem como objetivo geral analisar as práticas de governança definidas pelo TCU no IFPI, na perspectiva da alta administração. Trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório, sob a forma de estudo de caso, ancorada nos procedimentos de entrevista semiestruturada e análise documental, com abordagem qualitativa. Os sujeitos da pesquisa foram os seis membros da alta administração do IFPI, ocupantes dos cargos de Reitor e Pró-reitor. Foi utilizado o software IRAMUTEQ no auxílio no processamento dos dados, e a análise foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo. Foram estabelecidas categorias de análises, cujas práticas de governança estão vinculadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e Accountability. Os resultados encontrados mostram que o IFPI possui aderência às práticas de governança vinculadas aos mecanismos de Liderança, Estratégia e Accountability elencados pelo TCU.

Palavras-chave: Governança Pública. Princípios e Práticas. TCU. IFPI.

1 INTRODUÇÃO

O termo “governança pública” tem origem no termo “governança corporativa”, que remete ao modo como as grandes corporações privadas são administradas, enquanto a governança pública, refere-se à gestão de órgãos do setor pú-

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: daniloguedes@ifpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: menayres@ig.com.br

blico, com a viabilidade de aplicação dos princípios de governança corporativa (BHATTA, 2003).

Conforme Matias-Pereira (2010), ainda que o surgimento do termo governança tenha se dado no contexto do setor privado, resguardadas as devidas especificidades, a aplicação de seus princípios básicos, como transparência, equidade, cumprimento de leis, prestação de contas e conduta ética, podem ser aplicados em organizações do setor público.

Nessa perspectiva, coube às instituições internacionais, como o Banco Mundial, a International Federation of Accountants (IFAC), Australian National Audit Office (ANAO) e Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), o papel de definir e adaptar os princípios da governança corporativa para aplicação no setor público. Essas instituições desenvolveram diversos estudos que possibilitaram a formação de uma vasta literatura sobre os princípios e práticas da governança aplicadas ao setor público, e que são utilizados por diversos países e organizações, em busca de eficiência, transparência e prestação de contas para a sociedade.

É notório que a agenda da governança pública vem conquistando cada vez mais espaço na administração pública brasileira, como mostra o surgimento recente de algumas leis que tratam sobre o tema, como a Lei nº 13.303/2016, conhecida também como a Lei de “Governança Corporativa das Estatais”. A Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 da Controladoria Geral da União (CGU), em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que determina em seu Art. 1º, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança” (INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01, 2016, p.1)

Em novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Paralelamente ao decreto, foi colocado em tramitação, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que ampliou a política a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos Tribunais de Contas da União, incluindo, ainda, os Estados e Municípios.

Nesse sentido, pode-se destacar, ainda, o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que colabora significativamente para a disseminação das práticas e princípios de governança na Administração Pública nacional. O TCU elaborou no ano de 2014, um guia referencial dos princípios e práticas da boa governança pública, a ser utilizado pelos órgãos públicos. O objetivo da aplicação das práticas de governança é que os órgãos aprimorem sua gestão na condução de políticas públicas e na oferta de serviços de interesse da sociedade.

É nesse cenário de expansão da governança em órgãos da administração pública brasileira que reside a proposta do presente artigo, tendo em vista que, no ano de 2018, o TCU, objetivando obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública e gestão em organizações federais, realizou um levantamento nacional, do qual participaram 526 organizações da Administração Pú-

blica Federal. Os resultados dessa pesquisa foram publicados em novembro de 2018, e sugerem que as práticas de governança pública não são aplicadas na maior parte das organizações pesquisadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2018).

A aplicação dos princípios e práticas de governança é responsabilidade da alta administração dos órgãos. Conforme definido pelo TCU, entende-se por alta administração ou alta direção o conjunto de gestores que compõem o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização. No caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), esses gestores são os ocupantes dos cargos de Reitor e Pró-reitor, abrangendo também os órgãos colegiados formados por esses gestores.

Desse modo, o objetivo deste artigo é investigar qual a aderência do IFPI às práticas de governança pública definidas pelo TCU na perspectiva da alta administração. O estudo contribui para o campo da pesquisa científica ao relacionar as práticas de governança pública com a realidade da gestão do IFPI, confrontando os dados coletados com os recentes índices do levantamento de governança e gestão públicas, realizado pelo TCU no ano de 2018 (Acórdão 2.699/2018), de forma a lançar um olhar qualitativo que permita compreender, na perspectiva da alta administração, a lógica de aplicação dessas práticas.

A proposta de um estudo sobre governança pública no IFPI tem como justificativa a expectativa de que o resultado alcançado possa ser utilizado pelo órgão como auxílio no cumprimento às recomendações sugeridas pelo TCU e, conseqüentemente, para o fortalecimento das práticas de governança e melhoria do seu processo de gestão, com reflexo no desempenho e condução de sua política pública educacional nos diversos municípios onde atua no Estado do Piauí.

A parte inicial deste artigo apresenta os elementos da introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico com enfoque nas origens e conceitos de governança pública e sua aplicação no setor público brasileiro. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos, em seguida a quarta seção mostra os principais resultados, por fim, a última seção traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Da governança corporativa à pública: origem e conceitos

O termo governança remete à *governance*, vocábulo de origem inglesa, derivado do verbo *to govern*, que significa “governar, conduzir” (MATOS; DIAS, 2013). Sua origem remonta ao século XVII ou VXIII. Apesar de não ser uma palavra nova, seu surgimento nas discussões sobre os diversos tipos de organizações sociais é relativamente recente (PLUMPTRE; GRAHAM, 2000).

O objetivo da governança corporativa é criar mecanismos de equilíbrio de poder e controle que assegurem que as ações dos administradores estejam em

sintonia com os interesses da empresa, ou seja, a governança deve mitigar os conflitos resultantes da separação entre propriedade e gestão (IBGC, 2017). Ela remete ao modo como as grandes corporações privadas são administradas, aplicada ao setor público, faz surgir a governança pública, que se refere à gestão do setor público, com a possibilidade de aplicação dos princípios da governança corporativa (BHATTA, 2003).

Numa perspectiva aplicada ao setor público, a governança surgiu no final dos anos 80, por iniciativa do Banco Mundial, no estudo intitulado *Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth*. Nesse estudo, o termo “governança” surge como sinônimo de bom governo, para descrever a necessidade de reforma institucional visando ter um setor público melhor e mais eficiente nos países sub-saarianos, sugerindo medidas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, a fim de serem mais eficientes e garantirem a rentabilidade econômica esperada (MALDONADO, 2010).

A governança se propõe a diminuir a distância entre o poder público e a sociedade, oferecendo propósitos mais amplos, em que a sociedade, destinatária final dos serviços e bens públicos ofertados, coloque-se numa posição participativa diante do governo (MARTINS; MARINE, 2014). O objetivo da governança pública, nessa relação, é criar mecanismos de equilíbrio de poder e controle que assegurem que as ações dos agentes públicos estejam em sintonia com os interesses da sociedade.

A multiplicidade de conceitos em torno da governança é bastante significativa, e quando aplicada ao setor público, pode ser conceituada como a forma em que as decisões políticas e administrativas são tomadas, como os sistemas governamentais funcionam e por que tanto as instituições formais quanto as informais importam em como as coisas são feitas e como o Estado se relaciona com a sociedade (GRINDLE, 2017).

Nessa mesma direção, Graham, Amos e Plumptre (2003) discorrem que governança no setor público refere-se à forma como as organizações interagem, como elas se relacionam com as partes interessadas e como as decisões são tomadas. Refere-se, também, aos caminhos para os resultados desejados, à forma como sociedades e organizações são orientadas, e à interação entre estruturas, processos e tradições, que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outras partes interessadas podem ser ouvidos.

A governança se ocupa das condições institucionais que aprimoram o desempenho administrativo, isto é, o aparato técnico de gestão como garantia da eficiência e democratização das políticas públicas (BENTO, 2003). Ressalta, o autor, que a governança trata da necessidade em se estabelecer normas para o governo e a administração pública, com o objetivo de melhorar as práticas de gestão e a aproximação do governo com a sociedade, definindo a devida responsabilização dos governos e administradores por suas ações (accountability).

A seguir, o Quadro 1 apresenta algumas definições dadas por organizações como o Banco Mundial, a International Federation of Accountants (IFAC), Australian National Audit Office (ANAO), Organisation for Economic Co-

operation and Development (OCDE) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que contribuíram significativamente para o desenvolvimento dos princípios de governança aplicada ao setor público.

Quadro 1 - Definições de governança pública por organizações internacionais e nacionais

Ano	Organização	Definição de Governança Pública
1992	Banco Mundial	A maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, para o desenvolvimento.
2004	OCDE	O conjunto de relacionamentos entre a administração de uma organização, seu conselho, acionistas e outras partes interessadas, que fornece a estrutura por meio da qual os objetivos são definidos, e os meios para atingir esses objetivos e monitorar o desempenho da organização são estabelecidos.
2014	IFAC	Compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
2014	ANAO	São os arranjos e práticas que permitem que uma entidade do setor público defina sua direção e gerencie suas operações para alcançar os resultados esperados e cumprir suas obrigações de prestação de contas.
2014	TCU	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.

Fonte: Banco Mundial (1992), OCDE (2004), IFAC (2014), ANAO (2014) e TCU (2014).

Percebe-se que não há uma definição única, pois o conceito de governança evoluiu no decorrer do tempo e se adaptou conforme o país em que é aplicado. O conceito adotado neste artigo, e que permitiu operacionalizar os objetivos nele propostos, foi o do TCU.

2.2 Tribunal de Contas da União e a governança no setor público brasileiro

O TCU atua como órgão de controle externo do governo federal, estando, suas competências, descritas na Constituição Federal de 1988. É de sua responsabilidade, conforme o art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país relativas à legalidade, legitimidade e economicidade; estando submetidas ao seu controle todas as pessoas físicas e jurídicas, organizações públicas e privadas que façam uso de recursos públicos.

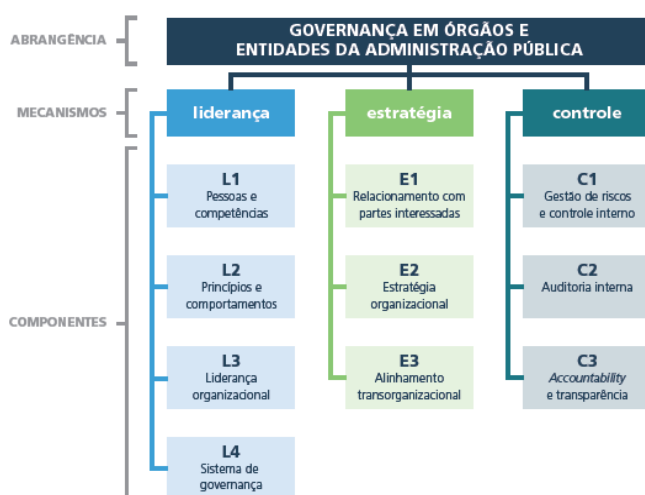
Nesse caso, o órgão se enquadra como uma instituição de accountability horizontal, conforme classificação definida por O'Donnell (1994). A accountability horizontal ocorre quando um poder ou órgão fiscaliza o outro, sendo as instituições/agências estatais que possuem a prerrogativa legal de supervisionar os atos praticados por outras instituições públicas, com o direito de impor sanções legais sobre as mesmas.

A governança no setor público é abordada pelo TCU na perspectiva de ações de controle, a partir dos levantamentos periódicos realizados, em que busca avaliar a capacidade de governança e gestão da administração pública. Seu relatório final apresenta um diagnóstico que poderá ser utilizado pelos gestores para o aperfeiçoamento do planejamento das organizações, incentivando mudanças de caráter gerencial nas organizações públicas.

Dessa forma, tendo como base os padrões, modelos e códigos de governança apresentados pelo Banco Mundial, OCDE, IFAC, ANAO, e que são referência em diversos países, o TCU sintetizou os conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público, publicando, em 2014, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

Nesse documento, para a execução satisfatória das funções de governança, são adotados os seguintes mecanismos: liderança, estratégia e controle (accountability). A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. E a cada componente, está associado um conjunto de práticas de governança, as práticas têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados conforme mostra a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU (2014).

Assim, o mecanismo de liderança apresenta um conjunto de componentes que são desdobrados em práticas que objetivam estabelecer, por exemplo, o Sistema de Governança do órgão (L4). Estabelecidas as lideranças da organização, cabe a elas a condução da estratégia necessária a uma boa governança. Dessa forma, o mecanismo de estratégia apresenta um conjunto de componentes que são desdobrados em práticas que abordam aspectos como o estabelecimento da Estratégia da Organização (E2). Já o mecanismo de controle (accountability) visa a mitigar os riscos existentes na execução da estratégia organizacional, e busca a atuação dos gestores de forma transparente, com prestação de contas e responsabilização (C3).

Portanto, são com base nos mecanismos de liderança, estratégia e controle dispostos na Figura 1 que serão analisadas as práticas de governança pública no IFPI, na perspectiva da alta administração desse órgão.

3 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Trata-se de pesquisa qualitativa, pois se pretendeu analisar e interpretar aspectos mais profundos, com intuito de dar significado aos índices quantitativos da avaliação das práticas de governança realizadas pelo TCU, descrevendo a percepção dos membros da alta administração do IFPI. A classificação da pesquisa foi feita tomando como fundamento a taxonomia definida por Vergara (2009), que adota dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. É exploratória, pois, ainda que o IFPI seja uma instituição centenária e objeto de várias pesquisas, não se constatou a existência de estudos que tratem da governança da instituição na perspectiva proposta por esta pesquisa. É descritiva, porque descreveu a percepção da alta administração do IFPI acerca do fenômeno da governança no setor público, almejando a compreensão de seu funcionamento. Quanto aos meios, foi realizada pesquisa de campo, sob a forma de estudo de caso, por tratar-se de temática contemporânea. Essa estratégia de pesquisa permitiu detalhar o objeto de estudo de forma mais profunda possível, alcançando maior detalhamento do fenômeno dos princípios e práticas de governança pública.

A unidade de análise para o estudo foi a Reitoria do IFPI, por ser a unidade organizacional executiva central, responsável pela administração e supervisão das atividades desenvolvidas pelo IFPI. O IFPI é a instituição de ensino federal de maior cobertura no estado do Piauí, sua estrutura administrativa de 20 campi está distribuída em 18 municípios, o que torna atrativa sua escolha como campo de pesquisa das práticas de governança pública. Justifica-se ainda a Reitoria como unidade de análise por possibilitar a acessibilidade, pois é onde os membros da alta administração, responsáveis pelo estabelecimento da estrutura de governança do órgão, estão lotados. Foram examinados os seguintes mecanismos de governança definidos pelo TCU (2014): liderança, estratégia e accountability.

Assim, os sujeitos da pesquisa foram os seis membros que compõem a alta administração do IFPI, possuidores dos níveis de informações condizentes com o que a pesquisa exige. São os ocupantes dos Cargos de Direção intitulados de CD-1 e CD-2, ou seja, o Reitor e cinco Pró-reitores. Desse modo, o processo de escolha dos sujeitos configurou-se como não probabilística por acessibilidade e por tipicidade, pois os elementos selecionados são pessoas-chave representativas da população-alvo (VERGARA, 2009).

Para obtenção dos dados necessários para responder o problema de pesquisa, foram adotadas as seguintes fontes de coleta de dados: bibliográfica, documental e entrevistas realizadas com a utilização de um roteiro semiestruturado e pré-definido de questões, elaborado com base no Referencial Básico de Governança do TCU (2014) e no Acórdão 2.699/2018 – TCU/Plenário. O roteiro de entrevistas foi configurado em três partes: a primeira, com o objetivo de conhecer as práticas de governança vinculadas ao mecanismo de liderança (Estabelecer o modelo de governança da organização); a segunda, com a finalidade de averiguar práticas de governança ligadas ao mecanismo de estratégia (Estabelecer a estratégia da organização); e a terceira buscou examinar as práticas de governança ligadas ao mecanismo de accountability (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas).

As entrevistas foram agendadas com os participantes, e aconteceram, individualmente, na sala de cada membro da alta administração, no prédio da Reitoria. Inicialmente, foi realizada a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), e a coleta da assinatura do participante. Após o consentimento, a entrevista foi realizada, com a utilização de um gravador de áudio digital. Posteriormente, realizou-se a transcrição de cada entrevista. Ressalta-se que as entrevistas ocorreram normalmente, sem nenhum tipo de interferência externa. A análise do conjunto dos dados processados foi realizada com a técnica da Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977).

O processamento dos dados coletados foi realizado com a utilização do software IRAMUTEQ que consiste em um software livre, baseado no pacote estatístico R para apoio em pesquisas qualitativas. Neste estudo, o corpus textual foi definido a partir do conjunto das entrevistas transcritas e fracionadas, pelo próprio software, em segmentos de textos. As respostas foram processadas e analisadas pelas categorias de análises pré-definidas no roteiro de entrevistas, e cada categoria encontra-se vinculada aos mecanismos de liderança, estratégia e accountability. Foi adotada a Análise de Similitude, por ser o tipo de análise mais pertinente ao objetivo deste estudo. Esse tipo de análise baseia-se na teoria dos grafos, a qual mostra um grafo que representa a conexão entre as palavras do corpus textual, o que permite ao pesquisador realizar inferências da estrutura de construção do texto e os temas de relativa importância, a partir da co-ocorrência entre as palavras (SALVIATI, 2017).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

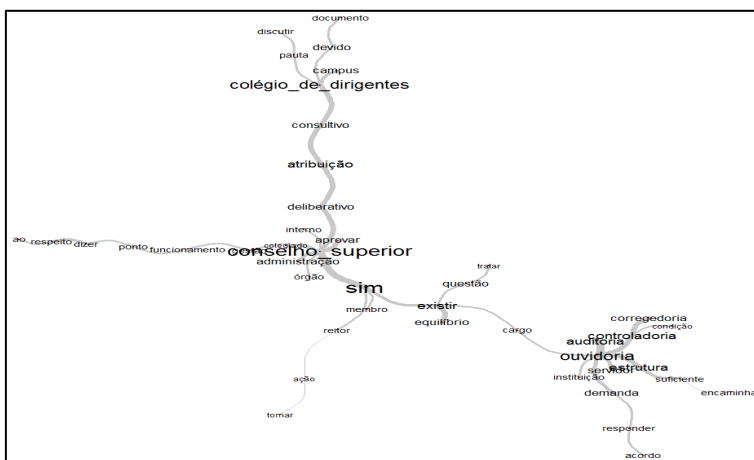
4.1 Análise do mecanismo de Liderança

4.1.1 Estabelecer o modelo de governança da organização

Para essa categoria, o *software* constituiu o *corpus* geral em 15 textos, de acordo com o número de entrevistas, separados em 29 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 930 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 302 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 175 apareceram uma única vez (hapax), representando 18,82% das ocorrências, e 57,95% das formas distintas.

O relatório da análise de similitude, apresentado na Figura 2, aponta como as palavras mais citadas se relacionam, destacando as mais importantes, através do seu tamanho e do conjunto de palavras que orbitam ao seu redor.

Figura 2 - Estabelecer modelo de governança da organização – Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Na Figura 2 é possível perceber que as palavras de maior destaque foram ‘conselho superior’, ‘colégio de dirigentes’, ‘sim’, ‘existir’, ‘ouvidoria’, ‘auditoria’, ‘controladoria’, ‘corregedoria’ e ‘estrutura’.

Com base no conjunto de palavras e tendo como fundamento as falas dos entrevistados abaixo, é possível inferir que o IFPI adota em sua estrutura órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, com suas principais atribuições sendo de conhecimento geral da alta administração.

[...] Nós temos o órgão mais alto da gestão, que é o Conselho Superior, chamado CONSUP, ele é deliberativo; nós temos abaixo o COLDIR, que é o Colégio de Dirigentes: [...] ele prepara nossa pauta, ele discute a nossa pauta que vai posteriormente ser submetida ao CONSUP para aprovação ou não [...]; são os assuntos relacionados aos interesses do ensino, da pesquisa, da extensão, da inovação, pauta de cunho administrativo também [...] (IF10).

[...] Sim, nós temos o Colégio de Dirigentes, COLDIR [...] e o Conselho Superior, CONSUP [...] O CONSUP é deliberativo, o COLDIR é mais consultivo, tem uma atuação menos abrangente que o CONSUP, que é o colegiado máximo, até mesmo por conta da representação do qual ele é composto [...] (IF50).

A determinação pela existência dos conselhos decorre da Lei Federal nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ao tratar da estrutura organizacional, a lei determinou que a administração dos institutos adotasse, como órgãos superiores, o Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, e o Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, com a presidência de ambos exercida pelo Reitor. Como consequência, o estatuto do IFPI, aprovado por meio da Resolução nº 1/2009/CONSUP, regulamentou a estruturação, as responsabilidades dos membros e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior.

Desse modo, os órgãos colegiados do IFPI atuam no auxílio à tomada de decisão, na apreciação e recomendação de normas para o aperfeiçoamento da gestão e na aprovação das diretrizes para atuação do instituto. Tal prática está em conformidade com o que é preconizado pelo TCU (2014), que define que o estabelecimento das instâncias internas de governança se configura na definição de papéis e responsabilidades do conselho de administração ou equivalente, da alta administração, prevendo ações relativas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes adotadas pelo órgão.

Além do Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes, o IFPI adota outros órgãos colegiados consultivos, cada qual tratando de assuntos específicos, ligados à Reitoria e às Pró-reitorias, e estão devidamente descritos na Resolução nº 10/2019/CONSUP. São eles: Comissão Própria de Avaliação; Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; Comissão de Ética Institucional; Conselho Editorial; Conselho Técnico Empresarial; Comitê de Governança Digital; Comitê de Segurança de Informação e Comunicação; Unidade de Gestão de Integridade; Conselho Discente; Comitê de Ética em Pesquisa; Comissão de Avaliação do Estágio Probatório e Comissão de Avaliação do Desempenho Docente.

Conforme mostra a Figura 2, os vocábulos ‘ouvidoria’, ‘auditoria’, ‘controladoria’, ‘corregedoria’ e suas conexões com os termos ‘estrutura’, ‘suficiente’,

‘demanda’ e ‘resolver’ permitem deduzir que o IFPI dispõe de uma estrutura de governança definida e que possui membros designados, com estrutura suficiente para a alta administração responder às demandas surgidas.

[...] Nós temos na estrutura nossa ouvidoria [...] auditoria, ela faz parte da estrutura [...] temos uma corregedoria [...] uma controladoria interna [...] temos, acredito hoje, pessoas com condições e quantidade suficientes que nos orientam e nos auxiliam a conformidade dos processos aqui [...] (IF30).

[...] Existem, são pessoas que foram designadas de acordo com a questão da competência e da habilidade também para esses cargos [...] a gente tem como responder porque cada pasta tem as suas especificidades, a gente consegue responder em tempo hábil[...] (IF20).

[...] Sim [...] a gente consegue responder satisfatoriamente [...] (IF60).

Essa prática de governança identificada no IFPI está fundamentada na Resolução nº 10/2019/CONSUP, que definiu a nova estrutura organizacional do instituto, estabelecendo como órgão executivo vinculado à reitoria: a Controladoria Interna, que é composta por um Controlador, um Corregedor Geral e um Ouvidor. A Auditoria Interna Geral (AUDIN) consta vinculada aos órgãos superiores colegiados. Essa prática guarda afinidade com o que determina o TCU (2014), pois a alta administração e as instâncias internas de apoio à governança possuem membros devidamente designados, e que a estrutura colocada à disposição desses é suficiente para que realizem suas atividades regularmente.

A baixa avaliação alcançada pelo IFPI no índice de liderança no levantamento realizado pelo TCU deu-se por falha na informação enviada no questionário, pois as estruturas internas de governança são adotadas e foram informadas como não existentes.

Diante de toda essa estrutura, é necessário que haja uma equalização no processo de tomada de decisão. Nesse caso, os vocábulos ‘existir’ e ‘equilíbrio’ em conexão com os termos ‘sim’ e ‘membro’, mostrados na Figura 2, apontam que, quanto à segregação de funções para tomada de decisões, existe equilíbrio na separação de atribuições ou responsabilidades entre os membros da alta administração do IFPI.

Além disso, a relação entre os termos ‘reitor’, ‘ação’, ‘tomar’ e ‘membro’, permite inferir que as decisões são tomadas de forma coletiva e compartilhadas com os demais membros e a autoridade máxima do órgão, o Reitor.

[...] Eu acho que existe, um certo equilíbrio sim, porque... e também existe uma certa articulação [...] aqui nenhuma decisão é tomada só [...] então a gente vive nesse diálogo constante [...] (IF20).

[...] Existe, essas questões são bem definidas lá no nosso regimento interno, a atuação de cada Pró-reitoria e quanto às pessoas que estão ocupando esses cargos [...] (IF10).

[...] Sim, a gente procura sempre trabalhar de forma colegiada, embora a decisão caiba ao Reitor, mas todos os pontos que são relevantes e que dizem respeito ao funcionamento e à estruturação, a gente sempre senta com os membros [...] a gente coloca para todos tomarem conhecimento, escuta a opinião de cada um e faz os encaminhamentos [...] (IF30).

A lei de criação dos institutos federais, Lei nº 11.892/2008, definiu que os Institutos teriam como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores. Tal estrutura deixa explícito que o poder decisório está devidamente segregado. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos; já os Pró-Reitores são nomeados pelo Reitor, conforme a legislação aplicável à nomeação de cargos de confiança. Essa normativa inicial fundamenta o Estatuto (Resolução nº 1/2009) e o Regimento Interno do IFPI (Resolução nº 020/2011).

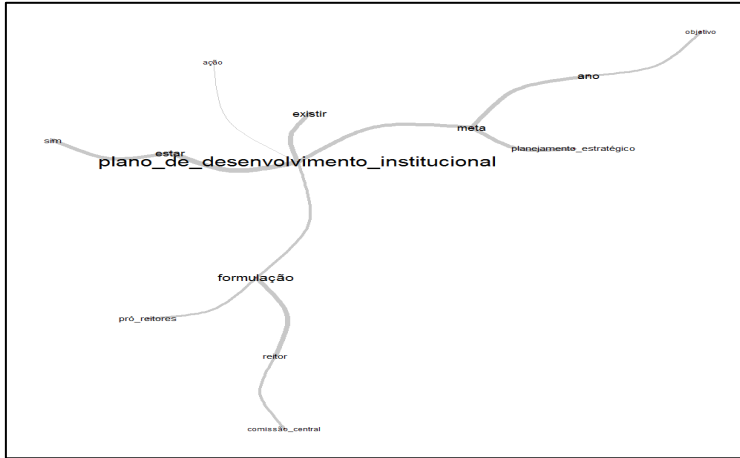
A identificação dessa prática de governança do IFPI possui equivalência com a prática de garantia do balanceamento de poder e a segregação de funções determinada pelo TCU (2014), em que as funções para a tomada de decisão estão segregadas, de forma que o poder para tomar as decisões não está concentrado numa única instância. Existe, ainda, um limite legal de tempo estabelecido para que o mesmo indivíduo exerça uma função associada às decisões estratégicas.

4.2 Análise do mecanismo de Estratégia

4.2.2 Estabelecer a estratégia da organização

O *software* constituiu, para essa categoria, o *corpus* geral em 11 textos, separados em 13 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 372 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do corpus, sendo que 146 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 101 apareceram uma única vez (hapax), representando 27,15% das ocorrências e 69,18% das formas distintas.

Figura 3 – Estabelecer a estratégia da organização – Análise de similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme o relatório da análise de similitude, mostrado na Figura 3, o termo ‘plano de desenvolvimento institucional’ é o que aparece em maior destaque, e se relaciona com os vocábulos ‘existir’, ‘meta’, ‘ano’, ‘objetivo’ e ‘planejamento estratégico’; o vocábulo ‘estar’ aparece como elemento de expressão, indicando que existe, no IFPI, um planejamento estratégico, e que esse se encontra no documento intitulado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). A conexão entre os termos permite deduzir, ainda, que as metas anuais a serem atingidas, os objetivos e as ações a serem desenvolvidas no instituto estão descritas no PDI.

[...] Sim, o planejamento estratégico está lá no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, a partir do PDI cada Pró-reitoria tem lá as metas definidas, tem também as Pró-reitorias definem as estratégias e acompanham a evolução de acordo com o que foi estabelecido lá, há um planejamento estratégico [...] (IF50).

[...] O planejamento estratégico hoje, ele de fato é o Plano de Desenvolvimento Institucional, estão lá as metas, os objetivos estruturais estão definidos e baseado nesses objetivos estruturais é que a gente tem todo o plano de ação para cada ano [...] ele foi construído com o envolvimento de toda a comunidade acadêmica, os alunos, professores, servidores, e foi construído nesse sentido, e aí todas as ações, todas as metas e todas as possibilidades de crescimento da instituição se dá em função desse plano e

ano a ano a gente vai, dentro dos objetivos estratégicos, avaliando e criando as nossas ações com vistas ao atendimento desses objetivos.[...] (IF30).

A responsabilidade pela formulação do planejamento estratégico cabe ao Reitor, Pró-reitores e Comissão Central, conforme permitem inferir os termos ‘formulação’, ‘reitor’, ‘pró-reitores’ e ‘comissão central’, que constam em um dos vértices da Figura 3. Quanto à formulação do PDI, os entrevistados afirmam que:

[...] Ele tem vários níveis, tem uma comissão central, tem os Pró-reitores e os diretores sistêmicos, Reitor, tem as comissões locais, que são os diretores gerais, de ensino e da administração, e tem as subcomissões, que são os coordenadores ali coordenando em cada segmento, que vão participar desse planejamento [...] (IF50).

[...] Na verdade, nós temos a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, que tem uma equipe que monta a metodologia, mas a construção dele, ela é de forma coletiva, toda a comunidade que participa, ele só tem validade se todos os seguimentos participarem [...] então, ele é uma construção coletiva, lógico que existe uma minuta que tem que ser levado para a comunidade debater [...] (IF30).

[...] Existe uma escala, a formulação é discutida desde a Pró-reitoria, Pró-reitor, diretores, secretários e costuma ser discutida numa escala maior, junto com outros [...] (IF60).

O PDI é o documento que apresenta a missão, os valores e as diretrizes que orientam as ações, a estrutura organizacional e as atividades a serem desenvolvidas pelo IFPI, num período de cinco anos. Ele indica quais as estratégias que serão adotadas para alcançar os objetivos e metas descritos.

Regimentalmente, a competência para providenciar o planejamento estratégico, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional, é da Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que conduz o processo de forma coletiva.

A Portaria nº 1.682/2019/Reitoria instituiu a Comissão Central de elaboração do PDI 2020-2024, composta por representantes das Pró-reitorias, Diretorias Sistêmicas e Diretoria de Comunicação. Essa comissão é responsável por coordenar os trabalhos.

Existem ainda comissões locais, que são compostas por representantes de toda a comunidade acadêmica, em todos os campi do IFPI. Para a composição dessas comissões, o IFPI publica edital de chamada pública interna simplificada,

contendo os critérios para seleção dos membros que irão contribuir para a construção do PDI, de forma que as partes interessadas possam se envolver na formulação da estratégia do órgão.

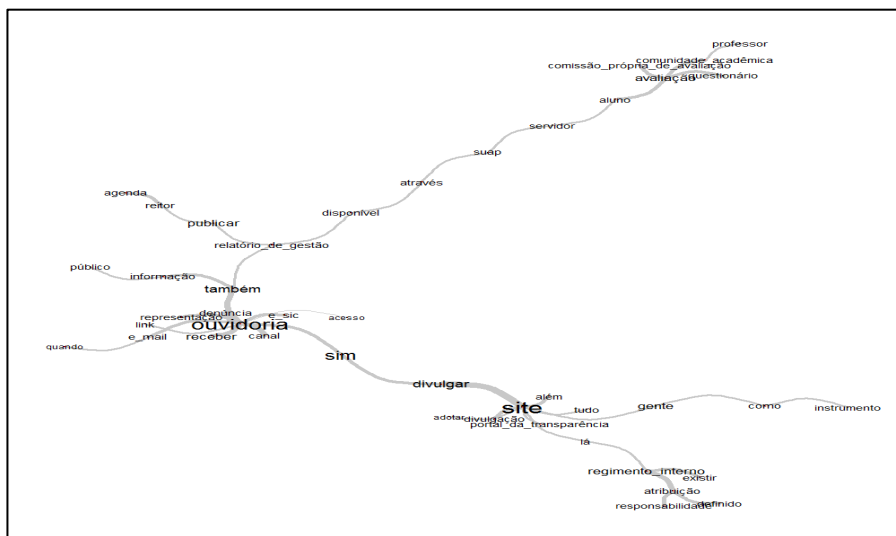
As práticas de adoção e formulação do planejamento estratégico do instituto estão em conformidade com a prática de governança de estabelecimento da estratégia da organização designada pelo TCU (2014, p. 62), que “consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Pressupõe, também, o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia [...]”.

4.3 Análise do mecanismo de *accountability*

4.3.1 Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas

Para a primeira categoria de análise, o *software* constituiu o *corpus* geral em 33 textos, separados em 38 segmentos de texto. Emergiu a quantidade de 782 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos) dentro do *corpus*, sendo que 234 apareceram como formas diferentes ou palavras distintas, e 117 apareceram uma única vez (*hapax*), representando 14,96% das ocorrências e 50,00% das formas distintas.

Figura 4 - Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os vocábulos ‘site’ e ‘ouvidoria’ surgiram em maior destaque na Figura 4, e se relacionam com diversos outros termos que orbitam em sua área de influência. Suas conexões com as palavras ‘canais’, ‘e-sic’, ‘e-mail’, ‘link’, ‘público’ e ‘informação’, levam a entender que quanto à transparência, o IFPI mantém, como canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações, o E-sic, a ouvidoria, o site e e-mail institucionais.

[...] Nós temos o E-sic [...] temos a ouvidoria [...] ou via e-mail, telefone e tudo é divulgado, inclusive no nosso site [...] (IF10).

[...] Além do site, tem as redes sociais que a gente sempre posta, sempre coloca tudo que diz respeito, é um livro aberto, na verdade, transparência total, e ainda tem a ouvidoria, que quando a pessoa tem alguma dúvida, ou até mesmo por ligação [...] e-mail [...] então as pessoas solicitam informações, da mesma forma quando a gente recebe também solicitação da própria ouvidoria [...] (IF20).

[...] Sim, nós temos a ouvidoria [...] nós temos também no site um link que a gente chama “Fale com o Reitor” [...], além disso, o Reitor e os pró-reitores estão sempre abertos para atendimento sem muita burocracia, somos acessíveis, principalmente o Reitor [...] (IF50).

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), citado pelos entrevistados, é um sistema que permite que qualquer usuário solicite acesso à informação e receba a resposta solicitada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. É gerenciado pela CGU e foi criado no âmbito da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011. No IFPI, a Portaria nº 1.591/2016 nomeou um servidor para exercer as atribuições exigidas pela Lei, em atendimento às demandas do e-SIC.

A Ouvidoria do IFPI foi citada como canal de transparência, para solicitar e receber informação, quando regimentalmente ela é instrumento de acesso para fins de reclamações, sugestões, elogios e denúncias, referentes à comunidade acadêmica do instituto.

Os e-mails e telefones institucionais vinculados à Reitoria, a cada Pró-reitorias, Diretorias, Departamentos e Setores, também se configuram como meios para promover a transparência e o acesso à informação por parte do cidadão.

O site do IFPI (<http://libra.ifpi.edu.br/>) possui uma aba intitulada “Acesso à Informação”, que é apresentada como um catálogo de informações, acessíveis e disponíveis para os interessados. Possui, ainda, links que direcionam para as redes sociais oficiais, e o “Boletim de Serviços”, onde é dada publicidade a todos os atos administrativos tomados pelas autoridades do instituto.

Como consolidação das medidas de transparência, a comissão designada por meio da Portaria nº 1.666/2018/Reitoria elaborou o Plano de Dados Aberto (PDA), um documento orientador para as ações de implementação e promoção da abertura de dados no IFPI, em atendimento ao Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

Na Figura 4, a conexão entre os termos ‘agenda’, ‘reitor’ e ‘publicar’ mostra que o IFPI divulga a agenda do gestor máximo da organização, conforme exigência legal.

[...] A legislação só exige a agenda pública do gestor máximo, do Reitor, essa agenda é publicada diariamente [...] (IF30).

[...] A agenda aqui, pela exigência, nós divulgamos aqui só a agenda do Reitor ou do Reitor em exercício, que normalmente é um Pró-reitor, é divulgado no site da instituição [...] (IF10).

[...] Sim, de todos os membros não, mas do colegiado e, principalmente, do Reitor, é publicado diariamente [...] (IF40).

A divulgação da agenda da autoridade máxima do IFPI é uma exigência surgida na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). A lei prevê que alguns agentes públicos devem divulgar diariamente a sua agenda de compromissos, entre eles, presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista. A Resolução nº 11/2017 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República regulamentou os incisos I a IV do art. 2º da referida lei.

O site institucional do IFPI divulga a agenda do Reitor e, quando é o caso, do Reitor em exercício. Na agenda constam o dia, horário, pauta, o solicitante da reunião e o local onde ocorrerá, em conformidade com o que manda a legislação. É publicado, também, o calendário de reuniões dos órgãos Colegiados Superiores.

Assim, o instituto possui práticas de governança relativas à transparência, em conformidade com o que dispõe o TCU (2014) sobre o tema, pois estão definidas as diretrizes para abertura de dados. Há divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e canais de comunicação com as diferentes partes interessadas. Adota catálogo de informações transparente, definido e acessível às partes interessadas, e disponíveis, conforme as exigências legais.

Ainda conforme o TCU (2014), no relacionamento com as partes interessadas as organizações devem observar a necessidade de prestar informações decorrentes de exigência normativa, sendo transparentes e fornecendo informações completas.

Quanto ao modelo de prestação de contas diretamente à sociedade, os termos ‘site’, ‘relatório de gestão’ e ‘portal da transparência’, na Figura 4, mostram uma relação que permite inferir, em conjunto com o relato dos entrevistados, que o IFPI adota o Relatório de Gestão divulgado no site institucional, e o Portal da Transparência como ferramentas de prestação de contas para a sociedade.

[...] Nós temos o Portal da Transparência, que é um meio de divulgação das nossas ações e dos nossos gastos, tá lá no portal da transparência todos os nossos gastos com infraestrutura, com diárias, passagens, com transporte... está tudo lá [...] (IF10).

[...] Adota, esse Relatório de Gestão que falo, tanto a parte financeira como a parte acadêmica, o que a gente programa aqui e executa, eles divulgam através do site, fica disponível o relatório [...] (IF20).

[...] Nós fazemos a publicação mensal do boletim de despesas e receitas recebida e anual através do Relatório de Gestão, são publicadas no nosso sistema de gestão, chamado SUAP, fica disponível para a sociedade externa acompanhar [...] (IF30).

O Relatório de Gestão é a prestação de contas ordinária anual do IFPI, cuja estrutura de apresentação está de acordo com a Decisão Normativa do TCU nº 170/2018, que dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018. O objetivo desse relatório é comunicar ao conjunto da sociedade e aos órgãos de controle a execução orçamentária e financeira do IFPI. Encontra-se disponibilizado no site do instituto e no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

O Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), colocado pelos entrevistados como ferramenta de prestação de contas à sociedade, é um site do governo federal, gerido pela CGU, que tem como objetivo abrir para a sociedade os gastos públicos, o que permite aos cidadãos acompanhar a execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos federais.

Dessa forma, a prática adotada pelo IFPI é similar ao que determina o TCU (2014). Prestar contas à sociedade consiste em publicar, prestar contas, conforme as normas legais, de relatórios organizacionais com os resultados alcançados pelas instâncias de governança e gestão da organização.

Os membros da alta administração foram questionados se existem informações claras de suas responsabilidades e atribuições, e caso existam, onde essas informações estão descritas. Os termos ‘regimento interno’, ‘existir’, ‘atribuição’, ‘responsabilidade’ e ‘definido’, da Figura 4, levam à conclusão de que existem informações sobre suas responsabilidades e atribuições, e que essas estão definidas no Regimento Interno do IFPI.

[...] Existe sim, nós trabalhamos exatamente com informações claras e precisas das atribuições de cada Pró-reitoria e cada setor, elas estão previstas lá no nosso Regimento Interno [...] (IF10).

[...] Existe, está no Regimento Interno na instituição, tá publicado lá no sítio do Conselho Superior [...] com as nossas atribuições, nossas responsabilidades, a política [...] as nossas atribuições enquanto cargo estão todas lá no regimento, estão definidas [...] (IF20).

[...] Estão todas em nossos instrumentos, nós temos o PDI, nós temos o Regimento, nós temos estatuto, tudo isso está discriminado e definido bem, do ponto de vista conceitual, qual é a função de cada um e a atribuição [...] (IF40).

O Regimento Interno é um dos instrumentos que regem o IFPI, aprovado pela Resolução nº 020/2011/CONSUP. Nele está descrita a estrutura de governança, a estrutura e competência das unidades organizacionais e as responsabilidades e atribuições dos membros que as compõem. Está disponível no site do instituto para consulta por parte dos interessados.

Tal prática adotada pelo IFPI está em consonância com o TCU (2014), uma vez que as atribuições e responsabilidades dos membros estão definidas, com conhecimento das estruturas administrativas, dos papéis e responsabilidades da alta administração.

Como prática de accountability, foi questionado, ainda, como ocorre o processo de avaliação da imagem da instituição e da satisfação das partes interessadas (professor, técnico, estudante). No vértice superior da Figura 4, é possível verificar que existe uma relação entre os termos ‘servidor’, ‘aluno’, ‘avaliação’, em conexão com os termos ‘questionário’, ‘comissão própria de avaliação’, ‘comunidade acadêmica’ e ‘professor’.

Essa relação indica que é realizada a avaliação da imagem do IFPI, feita por meio de um questionário elaborado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), e é aplicada para toda a comunidade acadêmica (aluno, servidor técnico e professor). O Questionário é disponibilizado no Q-Acadêmico (para os discentes) e no SUAP (para docentes e técnicos-administrativos).

[...] É feito um questionário, no início do ano pra os alunos, pra comunidade acadêmica, alunos, professores, técnico-administrativo [...] pra nós servidores é no SUAP que eles colocam essa ferramenta de avaliação, que aqui nós temos o que eles chamam de CPA – Comissão Per-

manente de Avaliação, essa comissão elabora um questionário [...] e encaminham pros alunos, os alunos vai pelo Q-acadêmico e pra gente vai o link por e-mail e a gente responde através do SUAP, todo ano tem essa avaliação [...] (IF20).

[...] Nós temos uma Comissão Própria de Avaliação, chamada CPA [...] isso é uma avaliação interna, da comunidade interna. [...] (IF30).

[...] Tem uma avaliação interna permanente, a comunidade interna, alunos que avaliam os serviços de professor, de administrativo, de estrutura física, isso aí existe [...] (IF60).

O Decreto nº 9.235/2017 que, entre outras atribuições, dispõe sobre a avaliação das instituições de educação superior no sistema federal de ensino, e a Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), são as normativas que regulamentam a avaliação institucional do IFPI.

A CPA é a unidade organizacional que tem como competência assessorar a Reitoria na política de avaliação do IFPI. O processo de autoavaliação é fundamentado nos princípios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); os relatórios produzidos permitem verificar a imagem da instituição, por meio dos serviços prestados, no caso, a qualidade dos cursos e verificar se o planejamento traçado foi cumprido.

A prática de avaliação conduzida pelo IFPI é equivalente à determinação do TCU (2014) de avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com relação aos serviços prestados.

Por fim, a Figura 4 apresenta a relação entre o vocábulo ‘ouvidoria’ e os termos ‘denúncia’, ‘representação’ e ‘receber’, o que permite inferir que o IFPI adota a ouvidoria como canal para receber denúncias e representações.

[...] Tem a ouvidoria, a ouvidoria é que recebe denúncias [...] (IF20).

[...] Bom, nós temos no caso da ouvidoria [...] que pode qualquer cidadão pode fazer essa denúncia [...] nós temos a comissão de ética, dependendo do caso que se trate, também é um canal que o servidor pode apresentar ou qualquer outra pessoa externa também vá apresentar e também temos a Corregedoria, que também é o instrumento, é uma estrutura que está disponível para receber denúncias [...] (IF30).

[...] Sim, Ouvidoria, Controladoria, Comissão de Ética, toda aberta, nós temos também o próprio Conselho Superior que recebe, qualquer membro do Conselho Superior pode chegar com a denúncia, é um canal [...] (IF40).

Os entrevistados citaram ainda a Comissão de Ética, a Corregedoria e Controladoria como instâncias para receber denúncias e representações. A Ouvidoria e Corregedoria estão regimentalmente vinculadas à Controladoria Interna do IFPI, com suas atribuições devidamente formalizadas.

A Ouvidoria do IFPI está devidamente estabelecida e operacional, funciona como uma ponte, aproximando a população, seja a comunidade acadêmica ou a comunidade externa da instituição, recebendo reclamações, sugestões, elogios e denúncias, encaminhando as demandas do cidadão a quem possa resolvê-las.

A Corregedoria, como órgão de controle interno da instituição, disciplina a atividade funcional dos servidores do IFPI, dedicado à apuração e responsabilização das representações feitas.

A Comissão de Ética do IFPI possui o papel consultivo e educativo zelando pelo cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), também recebe consultas/denúncias relativas a condutas do servidor público.

O IFPI, por meio da Controladoria Interna, com sua atribuição de correção, adota os mecanismos que garantem que os membros da alta administração atuem conforme os padrões de comportamento legais, organizacionais e do código de ética e conduta da instituição, atendendo ao que solicita o TCU (2014).

5 CONCLUSÃO

A questão fundamental de investigação desta pesquisa foi analisar a aderência do IFPI às práticas de governança pública definidas pelo TCU, na perspectiva da alta administração. Desse modo, realizou-se uma revisão de literatura, apresentando a origem e os conceitos atribuídos à governança pública, em seguida é apresentado o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), tomado como base para a investigação deste estudo.

Verificou-se os pontos de similaridade entre as práticas de governança pública existentes no IFPI e as recomendações definidas pelo TCU. Das análises, conclui-se, quanto à aderência às práticas de governança vinculadas ao mecanismo de Liderança, que o IFPI estabeleceu o modelo de governança da organização, adotando uma estrutura de órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo, com suas atribuições de conhecimento da alta administração. O órgão definiu, ainda, sua estrutura de governança com Ouvidoria, Auditoria Interna, Controladoria e Corregedoria, com servidores designados e estrutura suficiente para os membros da alta administração responderem às demandas surgidas. Há segregação de funções para tomada de decisões, com equilíbrio na separação de atribuições e responsabilidades entre os membros da alta administração do instituto.

Das práticas de governança vinculadas ao mecanismo de Estratégia, foi possível concluir que quanto ao estabelecimento da estratégia, o órgão elabora o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que define o planejamento estratégico para um período de 4 anos. A responsabilidade pela formulação da estratégia cabe à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, que coordena os trabalhos de forma coletiva com as Comissões Centrais e Comissões Locais, que abrangem toda a comunidade acadêmica do IFPI.

Como aderência às práticas que visam a promover a transparência, responsabilidade e prestação de contas, vinculadas ao mecanismo de Accountability, o IFPI mantém canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações, como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), o site institucional (com informações catalogadas) e divulgação dos e-mails e telefones institucionais. Está em fase de implantação o Plano de Dados Aberto (PDA), com o objetivo de promover a abertura de dados no IFPI. Ainda como prática de transparência, o instituto divulga, diariamente, a agenda do gestor máximo da organização (Reitor) e, conforme o caso, do Reitor em exercício, ambas divulgadas no site institucional.

O IFPI adota como prática de prestação de contas diretamente à sociedade, a divulgação no site institucional do Relatório de Gestão, que é a prestação de contas anual do órgão. As informações da execução orçamentária e financeira do Instituto também estão disponíveis no Portal da Transparência, gerenciado pela Controladoria Geral da União (CGU).

Como prática de promoção da responsabilidade, os membros da alta administração atuam com informações claras sobre suas responsabilidades e atribuições, que estão definidas no Regimento Interno do IFPI, que apresenta, ainda, toda a estrutura administrativa do instituto.

A avaliação da imagem da instituição e da satisfação da comunidade acadêmica é realizada anualmente pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), por meio da aplicação de questionário que visa a verificar a satisfação das partes com os serviços prestados. Em caso de reclamação por insatisfação, sugestões, elogios ou denúncias, o IFPI disponibiliza de uma Ouvidoria e, ainda, de uma Corregedoria, para atender às representações contra os servidores.

Por meio desta investigação, foi possível concluir que o Instituto Federal do Piauí possui aderência às práticas de governança elencadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Desse modo, sugere-se como medida de segurança, uma dupla verificação das respostas às informações solicitadas pelo TCU, antes de enviá-las ao referido órgão de controle, pois se verificou que uma prática adotada pelo IFPI, a definição da sua estrutura interna de governança, por exemplo, foi informada como não adotada pelo instituto, o que impactou negativamente na avaliação do índice de governança pública.

Conforme coloca o próprio TCU (2018), os resultados dos levantamentos de governança servem como uma fotografia do atual estágio da governança nas instituições, desse modo, como fotografia, os relatórios apresentam um resultado estático. As organizações, por sua vez, possuem como característica o dinamismo; assim, recomenda-se, então, para pesquisa futura, a verificação dos índices de governança alcançados por outras organizações, numa abordagem qualitativa, que possibilite apontar a evolução das práticas de governança em relação aos resultados indicados pelo TCU. Recomenda-se, ainda, para estudos futuros no IFPI, a verificação da efetividade das práticas de governança identificadas.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance*. 2014. Disponível em <https://www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/review-anao-better-practice-guides>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>. Acesso em: 5 jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, São Paulo: Manole, 2003

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM Themes In Public Sector Governance**. Disponível em: http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf. Acesso em: 09 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.203/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.171/94**, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da república. Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 9.163/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>> Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 03 de julho de 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10861.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Resolução n.º 11, de 11 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos pelos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º da Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/resolucao-cep-no-11.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1/2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 06 jan. 2018.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**, 2003. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

GRINDLE, M. S. (2017). Good Governance, R.I.P.: a critique and an alternative. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 72

30(1), 17-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12223>. Acesso em: 15 dez. 2018.

IFAC/CIPFA. (2014). *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*. Disponível em: https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector_ Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Origens da governança corporativa**. 2017. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/origens-da-governanca>. Acesso em: 22 dez. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014 – 2019. Disponível em: <http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/plano-de-desenvolvimento-institucional>. Acesso em: 5 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Portaria nº 1.682/2019/Reitoria**, de 17 de maio de 2019. Constitui a Comissão Central de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/pdi/pdi-2020-2024/pdi_portaria1682-2019.pdf/. Disponível em: 7 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Portaria nº 1.666/2019/Reitoria**, de 20 de junho de 2018. Criação do Plano de Dados Abertos do IFPI. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/a-instituicao/diretorias-sistemicas/gestao-de-pessoas/boletim-de-servico/2018/reit_bes_edicao_junho2018.pdf/view. Acesso em: 11 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Resolução nº 01/2009/CONSUP (Estatuto)**. 2009. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/ifpi_estatutodou.pdf_ Acesso em: 6 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Resolução nº 10/2019/CONSUP (Estrutura Organizacional)**. 2019. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/reit_digep_2019_bes_edextra152.pdf_ Acesso em: 6 jul. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ – IFPI. **Resolução nº 20/2011/CONSUP (Regimento Interno)**. 2011. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/institucional/ifpiregimento_completo.pdf_ Acesso em: 06 jul. 2019.

MALDONADO, N. **The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights**". Doctoral workshop on development and international organizations. Stockholm, Sweden 2010. Disponível em: https://warwick.ac.uk/.../final_maldonado_nicole_paper.doc. Acesso em: 12 jan. 2019.

MARTINS, H. F.; MARINE, C. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Brasília, v. 130, n. 40, mai. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-130-maio-ago-2014.htm>. Acesso em: 19 dez. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, F.; DIAS, R. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas, SP: Editora Alinea, 2013.

O'DONNELL, G. **Delegative Democracy**. 1994. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf. Acesso em: 16 dez. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019

PLUMPTRE, T.; GRAHAM, J. **Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives**. 2000. Disponível em: https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studise (1996). XLIV. 652—667. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SALVIATI, M. E. **Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3)**. Planaltina: [s.n.], 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2 v. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Sumário Executivo**. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 5 jan. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

IMPLANTAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DO VALE DO CANINDÉ

Elizangela Batista Dias¹
Francisco Mesquita de Oliveira²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a expansão do ensino superior em Instituições Públicas no Território do Vale do Canindé. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa. Para o desenvolvimento do estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental, levantamento de dados e entrevistas semiestructuras gravadas com a finalidade de coletar informações, sistematizar ideias e analisar as questões propostas nessa pesquisa. O estudo de indicadores do Território do Vale do Canindé centralizou-se em variáveis relativas às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, cursos, vagas, matrículas e egressos da graduação presencial e à distância, que dão expressão e materialidade à categoria expansão do ensino superior. O ensino superior no Território do Vale do Canindé iniciou-se com a criação do Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” no ano de 2000 e com a primeira oferta de cursos presenciais regulares no ano de 2001. Os resultados da pesquisa apontam avanços na expansão do ensino superior em Instituições Públicas no território, no entanto, foram diagnosticadas fragilidades: espaço físico inadequado; estrutura física precária; número de professores reduzidos; falta de incentivo e apoio institucional e escassez de investimentos financeiro.

Palavras-chave: Ensino Superior. Políticas Públicas. Universidade. Expansão do Ensino.

1 INTRODUÇÃO

A educação, em especial o ensino superior, é essencial para o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos países e, como tal, tem sido objeto de diversos estudos. Seu desenvolvimento gera conhecimentos filosóficos e técnicos-científicos para o avanço social, político, econômico e cultural. Santos & Freitas (2010) afirmam que a educação superior tem a capacidade de alavancar e

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: eli.dias@ifpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: mesquita@ufpi.edu.br

promover o crescimento econômico sustentável através da pesquisa, melhoria tecnológica e inovação.

No tocante a expansão do ensino superior brasileiro, percebe-se um aumento significativo de Instituições de Ensino Superior (IES) e de matrículas a partir da década de 1990. Conforme dados do MEC/INEP, o número de matrículas em instituições de ensino superior brasileiras saltou de 2.694.245 no ano de 2000, para 8.290.911 no ano de 2017 (INEP, 2018). No entanto, de acordo com dados do IBGE (2016), apenas 15,3%, da população brasileira possui ensino superior completo. Neste estudo, a expansão é entendida como ampliação de vagas, cursos, matrículas e instituições superiores de ensino.

No Estado do Piauí, o ensino superior iniciou na década de 1930, com instalação da Faculdade de Direito do Piauí, em 1931, na cidade de Teresina, capital do Estado, resultante de diversos movimentos e articulação política, atendendo aos anseios da elite intelectual do Estado (MELO, 2006A; NOGUEIRA, 2006; FERREIRA & LOPES, 2013).

Considerando a chegada e a expansão do ensino superior tardiamente nos diversos territórios Estado do Piauí, esta pesquisa se insere no debate da significação da educação superior para o desenvolvimento territorial do Piauí, também se justificando pela relevância em contribuir para a ampliação da literatura e dos estudos sobre o tema.

A pesquisa tem como objeto de estudo os resultados (oferta de cursos, vagas, ingressantes e egressos) do processo de implantação e expansão do ensino superior em um dos territórios de desenvolvimento do Estado, o Território do Vale do Canindé, no período entre 2000 e 2019. Este recorte temporal justifica-se no fato do Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” ter sido fundado em 2000, e a última oferta de ingresso através do Sistema de Seleção Unificada (SISU) ter acontecido no ano de 2019, bem como conclusões de turmas e a oferta de cursos a distância pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) ter ocorrido no período entre 2008 e 2017, especificamente nos cursos ofertados pelo Núcleo de Educação a Distância (NEAD) – UESPI e pelo Centro de Educação a Distância (CEAD) – UFPI. Período este em que também houve conclusões de turmas nessa modalidade de ensino.

O estudo tem como objetivo geral analisar os resultados do processo de expansão do ensino superior, através da Universidade Estadual do Piauí e da Universidade Aberta do Brasil, no Território do Vale do Canindé, no período entre 2000 e 2019. No âmbito dos objetivos específicos pretende-se: apresentar a expansão do ensino superior em instituições públicas, no Território do Vale do Canindé, no período entre 2000 e 2019, enfatizando a implantação, a estrutura organizacional e a evolução na oferta de vagas, de cursos do Campus da UESPI e nos polos de apoio presencial; analisar os resultados da oferta de vagas em cursos da UESPI (2000 a 2018) e UAB (2008-2018) no que se refere ao quantitativo de ingressantes versus quantitativo de egressos no território do Vale do Canindé; e identificar percepções dos gestores públicos da educação acerca dos avanços e dos entraves do processo de expansão e implementação do ensino superior no território, bem como sobre sua contribuição no desenvolvimento da região.

O processo de implantação e expansão do ensino superior no Território do Vale do Canindé iniciou no ano de 2000, com a Universidade Estadual do Piauí (UESPI), e foi intensificado a partir de 2010, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), com oferta de cursos a distância. Nesse sentido, este estudo desenvolve-se com o intuito de responder às seguintes questões: quais os resultados da política de expansão do ensino superior, através da Universidade Estadual do Piauí e da Universidade Aberta do Brasil, no Território do Vale do Canindé - PI, no período entre 2000 e 2019?

O estudo está estruturado em seções, disposta da seguinte forma: a primeira diz respeito à introdução; a segunda apresenta um breve histórico do ensino superior no Piauí, a terceira trata-se do lócus de pesquisa; a quarta descreve a metodologia adotada; a quinta apresenta os resultados encontrados; a sexta e última seção é a conclusão.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE A ORIGEM E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PIAUIENSE

O ensino superior no Estado do Piauí remonta a década de 1930, com a fundação da Faculdade de Direito do Piauí, em 25 de março de 1931, instalada na cidade de Teresina, capital do Estado. A criação desta instituição resultou de diversos movimentos e articulação política, atendendo ao desejo da elite intelectual do Estado (MELO, 2006a; NOGUEIRA, 2006; FERREIRA; LOPES, 2013).

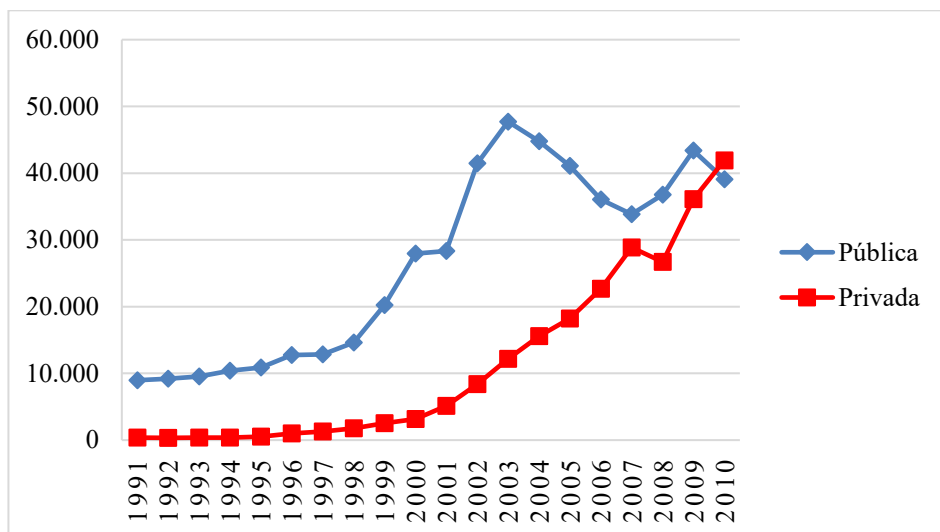
Durante muitos anos a Faculdade de Direito do Piauí se constituiu como única alternativa para os jovens piauienses que buscavam uma formação de nível superior (NOGUEIRA, 2006, p. 58 apud BRITO, 1996) e, por isso, quem almejava outra formação profissional tinha que se dirigir para outros Estados, de forma que somente aquelas pessoas que possuíam alto poder aquisitivo podiam sair, pois o custo era bastante elevado.

No final da década de 1950, surge a Faculdade Católica de Filosofia, por meio da Sociedade Piauiense de Cultura, criada sob a liderança de Dom Avelar Vilela. Já década de 1960 outras faculdades foram implantadas no Piauí, como a Faculdade de Odontologia, a Faculdade de Medicina, ambas em Teresina, e Faculdade de Administração criada em Parnaíba (MELO, 2004; NOGUEIRA, 2006). Nogueira (2006, p. 59) assegura que “essas unidades isoladas de ensino superior reúnem-se possibilitando a instituição da Universidade Federal do Piauí”. A Universidade Federal do Piauí (UFPI) foi instituída sob a forma de Fundação, através da Lei Federal nº 5.528, de 12 de novembro de 1968, e regulamentada posteriormente pelo Decreto-Lei Federal nº 656, de 27 de junho de 1969 (UFPI, 2015).

A Universidade Estadual do Piauí – UESPI originou-se do Centro de Ensino de Ensino – CESP, que foi criado em 1984, como parte da estrutura da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação do Estado do Piauí (FADEP). A UESPI foi autorizada a funcionar como estrutura multicampi, através de Decreto Federal nº 042/1991 (PIAUI, 2018).

O Estado do Piauí vivenciou um amplo movimento expansionista no ensino superior a partir da década de 1990 (Gráfico 1), que se caracterizou, em parte, pela consolidação da UESPI, da UFPI e, principalmente pelo aumento de instituições privadas.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas nas IES públicas e privadas (graduação presencial) - Piauí – 1991/2010



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados retirados de informações estatísticas educacionais dos municípios de 1991 a 2010 (BRASIL, MEC, Inep, 2019).

O Gráfico 1 mostra que a expansão das matrículas nas IES privada no Piauí manteve-se praticamente estagnada no período de 1991 a 1997. Observa-se uma forte expansão das matrículas de 1998 a 2010, sendo que em 2010 as matrículas nas IES privada ultrapassaram as matrículas das IES públicas. Já a expansão das matrículas das IES públicas no Piauí aconteceu de 1998 a 2003, com a criação cursos em período especial e novos campi pela UESPI. Entre 1999 a 2008 as matrículas da rede estadual no Piauí ultrapassaram a rede federal.

3 ENSINO SUPERIOR NO TERRITÓRIO DO VALE DO CANINDÉ

O lócus deste estudo é o Território do Vale do Canindé, situado na macrorregião do Semiárido piauiense, com o total de 17 municípios: Bela Vista do Piauí, Cajazeiras do Piauí, Campinas do Piauí, Colônia do Piauí, Conceição do Canindé, Floresta do Piauí, Isaias Coelho, Oeiras, Santa Cruz do Piauí, Santa Rosa do Piauí, São Francisco de Assis do Piauí, São Francisco do Piauí, Santo

Inácio do Piauí, São João da Varjota, Simplício Mendes, Tanque do Piauí e Wall Ferraz., distribuídos em dois Aglomerados (AG16 e AG 17), possui uma área total de 13.953,06 Km² (CEPRO,2016). As atividades produtivas predominantes no Território são a criação de pequenos animais e a agricultura de sequeiro, praticadas familiarmente para a subsistência.

A escolha desse lócus de estudo justifica-se pela sua importância histórica para o Estado do Piauí, pois onde o mesmo se localiza encontra-se a cidade de Oeiras, a primeira capital do Piauí, considerada o núcleo populacional mais antigo do Estado e berço da história e colonização do Estado. A cidade foi construída há mais de três séculos, designada capital da província do Piauí em 1758, permanecendo como centro das decisões políticas até 1852, quando então a sede do governo foi transferida para Teresina. Além de Oeiras, os municípios de Simplício Mendes, Campinas do Piauí e Conceição do Canindé também têm suas origens datadas dos séculos XVIII e XIX.

De acordo com a Fundação CEPRO, a população total do Território do Vale do Canindé, segundo informações do IBGE 2000, é de 123.537 habitantes, predominando a população rural, com 54,9%, num total de 67.875 habitantes, contra 55.662 na zona urbana.

O ensino superior ofertado por Instituições Públicas no Território do Vale do Canindé teve início oficialmente com a institucionalização do Campus da Universidade Estadual do Piauí – UESPI, através do nº 10.239, de 24 de janeiro de 2000.

No território do Vale do Canindé existe um Campus da Universidade Estadual do Piauí que oferta ensino superior na modalidade presencial desde o ano 2001 e um Campus do Instituto Federal do Piauí que passou a ofertar ensino superior a partir de 2017, ambos na cidade de Oeiras, e não há nenhuma faculdade particular, apenas cursos superiores particulares ofertados por Instituições com sede em outras cidades e estados. Além disso, são ofertados cursos de ensino superior na modalidade a distância, com turmas concluídas, ofertados pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) em alguns municípios que fazem parte do território do Vale do Canindé. Assim, esta pesquisa foi desenvolvida no referido território, analisando as atividades da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Campus “Professor Possidônio Queiroz”, situado na cidade de Oeiras, bem como dos Polos de ensino a distância dos municípios citados anteriormente. Tal escolha levou em conta o fato da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Campus “Professor Possidônio Queiroz”, bem como os Polos de ensino a distância, ser fruto da mais recente política de expansão e interiorização do ensino superior no Piauí, sobretudo como agente propulsor do desenvolvimento da região do Vale do Canindé.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota a perspectiva qualitativa, descritiva e exploratória para apresentar a origem e a expansão do ensino superior em Instituições Públicas, no Território do Vale do Canindé.

Na primeira etapa, buscou-se fazer um levantamento e análise dos cursos ofertados, número de vagas e concluintes no período de 2000 a 2019, no território do Vale do Canindé. Nesta etapa, encontrou-se dificuldade de acesso aos dados da UESPI, Campus “Professor Possidônio Queiroz”, pois o mesmo não dispõe de um banco de dados com as informações necessárias sistematizadas.

No segundo momento realizou-se entrevista semiestruturada, gravadas, com servidores da UESPI e dos Polos no Vale do Canindé, de ensino presencial e a distância, que possuem relação direta com a gestão. O objetivo das entrevistas foi identificar as percepções dos gestores públicos da educação acerca dos avanços e dos entraves do processo de expansão e implementação do ensino superior no território do Vale do Canindé, bem como sobre sua contribuição no desenvolvimento da região. Foram entrevistados três gestores, sendo um diretor da UESPI (Campus “Professor Possidônio Queiroz” - Oeiras) e dois coordenadores de Polos de apoio presencial (Oeiras e Simplício Mendes). As entrevistas foram realizadas no Campus “Professor Possidônio Queiroz” e nos dois polos, em visitas feitas em setembro de 2019. Após as entrevistas semiestruturadas gravadas, foram feitas as conversões dos dados através da transcrição das falas dos gestores.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção está dividida em quatro subseções principais: análise dos resultados da oferta de vagas em cursos da UESPI (2000-2019), análise dos resultados da oferta de vagas em cursos da UAB no polo de Oeiras, análise da oferta de vagas em cursos da UAB no Polo de Simplício Mendes e avanços e entraves: um olhar dos gestores públicos das Instituições de Ensino Superior (IES) do Território do Vale do Canindé.

5.1 Análise dos resultados da oferta de vagas em cursos da UESPI (2000-2019)

O Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz”, foi criado em 1998, com a finalidade de qualificar professores da rede estadual e municipal, em Regime Especial, através de convênios com a Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Piauí (SEDUC) e Prefeituras municipais. Foi realizado o concurso/ vestibular em 1997. Neste vestibular foram ofertados, em Regime Especial, os cursos de Licenciatura em Biologia, Licenciatura em Geografia, Licenciatura em História, Licenciatura em Letras/Português e Licenciatura em Matemática, sendo

que 10% das vagas oferecidas eram destinadas as pessoas da comunidade (UESPI, 2019).

No entanto, o Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” só foi institucionalizado oficialmente no ano de 2000, através do decreto nº 10.239, de 24 de janeiro de 2000, pelo então governador do estado do Piauí, Francisco de Assis Moraes Sousa (UESPI, 2019), que transformou a Escola Normal Presidente Castelo Branco em Instituto Superior de Educação, funcionando no prédio da referida escola, localizada na Avenida Desembarcador Cândido Martins, nº 67, Centro, no município de Oeiras – PI. A cidade destaca-se no Território Vale do Rio Canindé não só por ser o município que tem uma oferta de serviços mais diversificada, mas principalmente pelo seu patrimônio histórico e pelas seculares tradições culturais.

Para atender aos objetivos da pesquisa, realizou-se um levantamento dos cursos, número de vagas, ingressos e egresso do Campus “Professor Possidônio Queiroz”, no período de 2001 a 2019, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Cursos, número de vagas, ingressos e egressos (graduação regular) no Campus “Professor Possidônio Queiroz” 2001 /2019

CURSO	VAGAS OFERTADAS 2001-2019	INGRESSOS 2001-2019	EGRESSOS 2001-2019
Licenciatura em Computação	130	114	76
Licenciatura em História	680	655	192
Licenciatura em Letras/Português	530	479	233
Licenciatura em Matemática	190	177	60
Licenciatura em Pedagogia	620	560	356
TOTAL	2.150	1.985	917

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados obtidos em editais de vestibulares e na DTIC/UESPI (2019).

Ressalta-se, que não foram encontrados os editais com oferta de vagas nos anos de 2001, 2002 e 2003, assim foi estimado o número de vagas disponibilizadas nesse período com base nos editais dos anos posteriores. Os dados da Tabela 1 mostra que ao longo de seus 18 anos de existência o Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz”, formou 917 profissionais.

Tabela 2 – Número de vagas e ingressantes (graduação regular) no Campus “Professor Possidônio Queiroz” 2001/2019.

ANO	VAGAS OFERTADAS	INGRESSANTES
2001	60	59
2002	40	34
2003	80	81
2004	120	113
2005	150	145
2006	150	130
2007	150	157
2008	80	81
2009	80	79
2010	120	119
2011	100	99
2012	190	115
2013	200	148
2014	210	214
2015	80	45
2016	280	276
2017	40	38
2018	40	40
2019	40	39
TOTAL	2.150	917

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados obtidos em editais de vestibulares e na DTIC/UESPI (2019)

A tabela acima apresenta as vagas ofertadas e os ingressantes no Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz”, por ano, no período de 2001 a 2019. Observa-se oscilação nas vagas disponibilizadas ao longo desses anos, sendo que a maior oferta aconteceu no ano de 2016, com 280 vagas, porém, nos últimos 3 anos, houve uma queda brusca na oferta, pois foram disponibilizadas apenas 40

vagas por ano (2017 a 2018), correspondentes ao curso de Licenciatura em História. Nos demais cursos, não houve oferta de vagas.

De acordo com a direção do Campus os cursos deixaram de ser ofertados por falta de reconhecimento, assim dos 4 cursos (Licenciatura em Letras/Português, História, Pedagogia e Matemática) em funcionamento no campus, apenas o curso de Licenciatura em História teve seu reconhecimento aprovado pelo Conselho Estadual de Educação. O diretor ressaltou que no mês de julho/2019, o Conselho Estadual de Educação esteve no campus para realizar uma nova avaliação e que estava aguardando os resultados. A situação mais difícil era a do curso de Licenciatura em Matemática, pois corria o risco de ser extinto por falta de professores.

Diante dos dados apresentados, percebe-se que a instalação do Campus da UESPI ocorreu sem a preocupação com a infraestrutura necessária para o seu bom funcionamento, e que ao longo desses anos, não houve avanços quanto à melhoria da estrutura mínima, o que acaba afetando a qualidade do ensino ofertado. Embora exista uma pressão por parte dos servidores e estudantes da instituição, falta mobilização da sociedade e vontade política para que esta realidade mude no campus daquela instituição da sociedade e vontade política para que esta realidade mude no campus daquela instituição.

5.2 Análise dos resultados da oferta de vagas em cursos da UAB no polo de Oeiras

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) é composto por polos de apoio presencial que recebe diversos cursos de mais de uma IES. Os polos de apoio presencial são locais de encontro, onde os discentes podem utilizar os espaços para orientações, estudo, acesso à *internet*, a biblioteca e aos tutores presenciais, que são profissionais especializados na área acadêmica dos cursos que representam. Os polos contam com apoio de um coordenador local, responsável por gerenciar as demandas e as necessidades dos diversos cursos ofertados.

O polo da UAB “Professor Possidônio Queiroz”, em Oeiras, fica localizado à Rua Miguel Oliveira, s/n – Centro, tendo como mantenedor o Governo do Estado do Piauí, através da Secretaria Estadual de Educação, em 2010, e obteve seu parecer homologado para oferta de cursos superiores pelo Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação por meio da Portaria nº 1.369, publicada no Diário oficial da União em 8 de dezembro de 2010. Funcionou até o início do ano de 2015 nas instalações do Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz”.

A sede própria do polo foi construída pelo Governo do Estado do Piauí e inaugurada em maio de 2015, com salas de aula, coordenação, sala de tutoria, laboratório de informática e banheiros com acessibilidade.

As atividades do polo tiveram início no ano de 2009, com a oferta dos cursos de Licenciatura em Filosofia e Química, pela UFPI, e Licenciatura em

Letras/Espanhol pela UESPI. Em 2010, foi ofertado o curso de Bacharelado em Administração Pública, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Cursos, número de vagas, ingressos e egressos – vestibular UAB/CEAD/NEAD 2009 e 2010.

CURSO	ANO DE INGRESSO	IES	VAGAS	INGRESSOS	EGRESSOS
Licenciatura em Filosofia	2009	UFPI	40	33	12
Licenciatura em Química	2009	UFPI	35	30	14
Licenciatura em Letras/Espanhol	2009	UE-SPI	50	50	31
Bacharelado em Administração Pública	2010	UE-SPI	50	49	37
TOTAL			175	162	94

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados coletados na Coordenação do polo Oeiras (2019).

Observa-se uma predominância na oferta de cursos de licenciatura, dos 4 cursos ofertados entre 2009 e 2010, 3 são de licenciatura, cuja finalidade é formar profissionais para atuarem em escolas de educação básica da rede pública e privada. A oferta desses cursos, neste período, foi de suma importância tanto para a cidade de Oeiras como para os demais municípios que compõem o Território do Vale do Canindé, tendo em vista a necessidade de profissionais qualificados nestas áreas na região.

O Curso de Bacharelado em Administração Pública, ofertado no contexto do Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos (PNAP), visa formar profissionais com amplo conhecimento de Administração Pública, capazes de atuar no âmbito federal, estadual e municipal, administrando com competência as organizações governamentais, não-governamentais e empresariais, de modo proativo, democrático e ético, tendo em vista a transformação e o desenvolvimento da sociedade e do país (PNAP, 2016). No vestibular UESPI/2009, foram ofertadas 50 vagas para o polo de Oeiras, sendo 30 vagas destinadas a servidores públicos e 20 vagas para a comunidade. Essa primeira turma teve início no segundo semestre de 2010.

No período de 2012 a 2017 houve uma ampliação na oferta cursos e vagas polo da UAB “Professor Possidônio Queiroz”. Neste período, foram ofertadas 877 vagas de cursos de licenciatura, isso reforça uma das prioridades do Sistema UAB de expandir e de interiorizar a oferta de cursos e de programas de educação superior para garantir a formação inicial e continuada de professores da educação básica e, conseqüentemente, fortalecer o ensino da educação básica nos interiores

do país. Nesse período, também foram ofertados 3 cursos de bacharelados, sendo 2 pela UFPI e 1 pela UESPI.

Merece destaque o elevado número de evasão nesses cursos, dos 786 alunos egressos no período de 2012 a 2012, somente 317 (40,3%) concluíram seus cursos, ou seja, mais 59,7% dos alunos evadiram-se, ou não conseguiram concluir seus cursos no período previsto, isso acarreta prejuízos econômicos, acadêmicos e sociais, tanto para as instituições quanto para os estudantes. A literatura aponta diversas causas para a evasão do ensino na modalidade a distância.

Dentre as principais causas destaca-se: dificuldade de acesso à complexidade das atividades, desencanto com o curso escolhido, tecnologia inadequada, falta de habilidade para usar a tecnologia corretamente e tempo de realizar os estudos, não adaptação do aluno à modalidade EaD, insuficiência de estrutura de apoio como laboratórios de ensino e de informática, conjunturas econômicas e outros vinculados às dificuldades financeiras do estudante (BITTENCOURT; MERCADO, 2014; COELHO, 2002; PEREIRA, 2003). Destarte, superar a evasão é um dos grandes desafios a serem enfrentados pelos atores envolvidos na implementação do Sistema UAB em Oeiras.

5.3 Análise da oferta de vagas em cursos da UAB no Polo de Simplício Mendes

O Polo de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB) Antônio de Moura Fé, em Simplício Mendes – PI, tem por mantedor o governo estadual do Piauí, possui cursos de graduação ofertados pelo CEAD/UFPI e pelo NEAD/UESPI. A cidade de Simplício Mendes está localizada a uma distância de 420 km da capital, Teresina, possui uma área geográfica de 1.353,390 km² e uma população de aproximadamente 12.711 habitantes (IBGE, 2019).

O Polo de Apoio Presencial UAB Antônio de Moura Fé, foi inaugurado em Abril de 2008, tendo como seu mantenedor o Governo do Estado do Piauí, através da Secretaria Estadual de Educação e funciona em parceria com outras instituições públicas, através de um consórcio entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, para atender a demanda crescente de Ensino Superior, além de ampliar e interiorizar a modalidade de Ensino a Distância. A estrutura física do polo encontra-se precária, tendo em vista que possui uma ala que no momento está interdita, precisando de reparos urgente.

Teve a sua primeira oferta de cursos no Vestibular EAD/UFPI 2007, com início em 2008. Neste vestibular foram ofertados os seguintes cursos: Bacharelado em Administração, Bacharelado em Sistemas de Informação e Licenciatura em Química. No ano seguinte ofertou apenas Licenciatura em Letras Espanhol pela UESPI, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Cursos, número de vagas, ingressos e egressos – vestibular UAB/CEAD/NEAD – 2008 e 2009

CURSO	INGRESSO	IES	VAGAS	INGRESSOS	EGRESSOS
Bacharelado em Administração	2008	UFPI	50	50	33
Bacharelado em Sistemas de Informação	2008	UFPI	50	50	17
Licenciatura em Química	2008	UFPI	50	50	27
Licenciatura em Letras/Espanhol	2009	UESPI	50	50	42
TOTAL			200	200	119

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados coletados na Coordenação do polo Oeiras (2019).

Os dados da Tabela 4, mostram que dos 200 alunos que ingressaram no período, 119 (59,5%) conseguiram concluir seus cursos. A evasão nesse período de 40,5%, um valor elevado. O Curso de Bacharelado em Sistemas de Informação teve o maior índice de evasão (66,0%). Já o curso de Licenciatura em Letras/Espanhol, teve o menor índice de alunos evadidos (16,0%). O gestor do polo cita que o Curso de Sistemas de Informação é considerado difícil, que há muita reprovação nas disciplinas, isso deixa o aluno desestimulado e acaba evadindo. A baixa evasão do curso de Licenciatura em Letras/Espanhol pode ser explicada pela carência de profissionais na área em muitos municípios da região, isso motiva os alunos a concluírem o curso para conquistar uma vaga no mercado de trabalho.

No período de 2010 a 2017, o polo da UAB de Simplicio Mendes ofertou 12 cursos e 1.299 vagas, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Cursos, número de vagas, ingressos e egressos no vestibular UAB/CEAD/NEAD 2010 a 2017

(continua)

CURSO	INGRESSO	IES	VAGAS	INGRESSOS	EGRESSOS
Bacharelado em Administração Pública	2010	UFPI	50	56	34
Licenciatura em Pedagogia	2010	UFPI	50	56	36
Licenciatura em Letras/Inglês	2011	UESPI	50	50	30
Bacharelado em Administração	2012	UFPI	30	28	15

Bacharelado em Administração Pública	2012	UFPI	50	48	30
Bacharelado em Sistemas de Informação	2012	UFPI	25	22	06
Licenciatura em Filosofia	2012	UFPI	50	49	31
Licenciatura em Letras/Português	2012	UFPI	50	51	38
Licenciatura em Matemática	2012	UFPI	50	50	36
Licenciatura em Química	2012	UFPI	50	44	21
Bacharelado em Administração	2014	UFPI	35	33	24
Bacharelado em Administração Pública	2014	UFPI	50	50	34
Licenciatura em Letras/Português	2014	UFPI	50	51	33
Licenciatura em Matemática	2014	UFPI	45	44	31
Licenciatura em Pedagogia	2014	UFPI	50	50	36
Licenciatura em Química	2014	UFPI	70	67	22
Licenciatura em História	2015	UESPI	45	47	30
Licenciatura em Letras/Espanhol	2015	UESPI	104	51	30
Licenciatura em Letras/Inglês	2015	UESPI	95	37	22
Bacharelado em Administração Pública	2017	UFPI	50	50	*
Bacharelado em Sistemas de Informação	2017	UFPI	50	52	*
Licenciatura em Filosofia	2017	UFPI	50	41	*
Licenciatura em Letras/Português	2017	UFPI	50	50	*
Licenciatura em Matemática	2017	UFPI	50	52	*
Licenciatura em Química	2017	UFPI	50	30	*
TOTAL			1.299	1.159	539

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados coletados na Coordenação do polo Oeiras (2019).

* Em andamento

Os números expostos acima demonstram que, das 999 vagas oferecidas entre 2010 e 2015, foram matriculados 884 alunos, sendo que 29,9% concluíam o curso no tempo previsto, num total de 264 formados. Destarte, a evasão no período foi elevadíssima, 70,1%. Não se considerou os egressos de 2017, pois estes ainda não concluíram o curso.

Nesse período, o Curso de Bacharelado em Sistemas de Informação também teve o maior índice de evasão, 72,7%, e dos 22 egressos em 2012 somente 6 concluíram o curso no tempo previsto. Os motivos que explicam a evasão do referido curso, na visão do coordenador do polo, já foram elencados neste estudo, não sendo objetivo desta pesquisa analisar as causas da evasão em nenhum dos

cursos. No entanto, cita-se aqui alguns dos fatores apontados pela literatura que influenciam a evasão dos alunos em cursos na modalidade a distância.

Bittencourt e Mercado (2014) analisaram os fatores que influenciaram a evasão de alunos do Curso Piloto de Administração a distância da UAB/Universidade Federal de Alagoas. Nesse sentido constataram que, a principal causa da evasão dos alunos no curso está relacionada a problemas endógenos com relação à instituição de ensino superior, como a atitude comportamental ligada diretamente à insatisfação com o tutor e professores; e motivos institucionais e requisitos didáticos pedagógicos relacionados a problemas com a plataforma e encontros presenciais. Os autores destacam a necessidade de políticas para combater a evasão e manter os alunos nos cursos EaD.

Já Santos (2014) investigou os principais fatores que levam à desistência de alunos nos cursos de graduação no Polo de Apoio Presencial de São João da Ponte – MG. Dentre os fatores associados às causas de evasão, destacam-se as dificuldades de relacionamento dos estudantes com métodos de ensino, o domínio da tecnologia e o tempo de espera na solução de dúvidas dos acadêmicos pelo professor e tutor. O autor conclui que os cursos em EaD, de modo especial, no polo em questão, necessitam de metodologias de acompanhamento e suporte do alunado que eliminem fatores de seu distanciamento no processo em EaD.

Nesse sentido, percebe-se as causas da evasão de alunos em cursos na modalidade de ensino a distância, comuns em diversos polos do Sistema UAB, sendo portanto, necessário que todos os envolvidos nesse processo busquem soluções para o problema

Dos 10 cursos ofertados no polo, 3 são bacharelados e 7 são licenciatura, isso se justifica considerando que a UAB tem como um de seus principais objetivos a formação de professores. Desde a sua criação em 2008 até o ano de 2018, o polo da UAB de Simplicio Mendes formou 658 (profissionais de diversas áreas e de vários municípios. Dessa forma, não se pode negar a sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico Território do Vale do Canindé, principalmente para aqueles que não conseguiriam ter acesso a esse nível de ensino na modalidade presencial, pois teriam que se deslocar para outras cidades.

5.4 Avanços e entraves: um olhar dos gestores públicos das IES do Território do Vale do Canindé

Nessa análise, buscou-se as percepções dos gestores públicos da educação acerca dos avanços e dos entraves no processo de expansão e implementação do ensino superior no território do Vale do Canindé, bem como sobre sua contribuição no desenvolvimento da região, através de entrevista semiestrutura gravada.

A escolha dos sujeitos da pesquisa, devido ao objeto de pesquisa, foi intencional. As entrevistas foram realizadas individualmente e ocorreram em dias e horários negociados com os entrevistados. Os participantes leram e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), após terem sido informa-

dos sobre o propósito, objetivos e metodologia da pesquisa e, lhes ter sido assegurado que os dados coletados seriam usados exclusivamente para este estudo.

Os dados referentes à identificação dos participantes foram omitidos na redação do texto, tendo sido utilizados códigos de identificação (G1, G2 e G3), assim, o sigilo e a privacidade dos entrevistados foram resguardados, de acordo com os preceitos da legislação que regulamenta este estudo. Após as entrevistas semiestruturadas gravadas, foram feitas as conversões dos dados através da transcrição das falas dos gestores.

Para dar início às percepções dos gestores públicos da UESPI e dos polos da UAB de Oeiras e Simplicio Mendes, fez-se um levantamento do tempo de atuação na gestão dos referidos órgãos, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Tempo de atuação da Gestão (Campus da UESPI, Polos da UAB de Oeiras e Simplicio Mendes)

GESTOR	TEMPO FRENTE A GESTÃO
G1	2 anos (desde julho/2017)
G2	8 anos (desde outubro/2011)
G3	5 anos (desde março/2014)

Fonte: Elaboração da autora (2019)

Os relatos dos entrevistados quanto as dificuldades enfrentadas no âmbito acadêmico pedagógico, na gestão organizacional e financeira do órgão que administram, apontam que as principais dificuldades são: ausência de autonomia do aluno, não domínio das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs que muitas vezes leva a evasão, falta de professores, problemas de comunicação com os diversos interlocutores, falta de autonomia financeira, poucos recursos financeiros e humanos e, estrutura física (prédio e instalações inadequadas) e carência de recursos humanos, principalmente docentes, no caso do Campus “Professor Possidônio Queiroz”, conforme destaque nas narrativas abaixo:

As dificuldades que nós temos, acho que sempre foram a questão de professor, a falta de professores efetivos. E agora nós tivemos concursos, tivemos concursos em 2009, concurso em 2011 e 2012, e agora em 2018, mas sempre com a carência e concursos para professores substitutos. Então, fica sempre nessa dependência e vez por outra a gente fica nessa dificuldade de professores, né, e dentro dessa dificuldade ficam disciplinas sem serem ministradas, ora num curso, ora no outro, ora quase todos [...] (G1, 2019).

Um dos grandes desafios do Campus “Professor Possidônio Queiroz”, de acordo com a fala do gestor é falta de docentes. O curso de Licenciatura em Matemática é o que apresenta situação grave, pois está sem professor. Esse problema mobilizou alunos e professores, no último dia 23 de setembro de 2019. Nesta data, alunos e professores trancaram o Campus que passou todo o dia fechado. Os manifestantes foram à noite à Sessão da Câmara Municipal de Oeiras, buscar o apoio dos vereadores e apresentar as suas demandas, tais como: concurso imediato para professor efetivo do curso de Matemática; encaminhamentos, junto ao Conselho Estadual de Educação do Piauí, para a publicação dos pareceres de avaliação para reconhecimento dos cursos de Letras/Português, Pedagogia e História; encaminhamento para abertura de novas turmas para 2020.1 dos cursos de Letras/Português, Pedagogia e História; pagamento integral das bolsas de monitoria em atraso e dos demais auxílios estudantis; nomeação imediata de professor efetivo para o curso de História e cronograma definitivo de conclusão e inauguração do novo campus de Oeiras.

Quanto a estrutura física, o G1 relata que:

[...] esse prédio foi cedido para o Estado e que é hoje... o prédio conta com um auditório e oito salas de aula e já tivemos cinco cursos aqui, um deles não tem mais que é... que é computação, ele era licenciatura em computação, mas quando eu cheguei aqui, que foi em 2016, em 2016 em dezembro aconteceu uma solenidade para... Como é que chama? A pedra fundamental da obra do novo campus. Então, temos... estamos em construção que era para ser entregue... inaugurado em dezembro de 2017 para coincidir com o aniversário de 300 anos da cidade de Oeiras, mas infelizmente algumas coisas aconteceram, a obra foi embargada em algum momento, em outro momento faltou o dinheiro, e aí a construção ainda vem se arrastando e não temos uma previsão exata de quando será entregue (G1, 2019).

Percebe-se, pela fala do G1, que um dos problemas enfrentados pela gestão quanto a estrutura física é a falta de sede própria. A Construção da obra para funcionamento do campus se arrasta desde o ano de 2016 e parece ser um problema de difícil solução.

O polo da UAB de Simplício Mendes também apresenta problemas na estrutura física. Nesse sentido, o G3 relatou que a estrutura física do polo se encontra precária, possui uma ala interdita, precisando de reparos urgente. Caso esses reparos não aconteçam urgente, será necessário buscar outro local para funcionamento do polo. O G3 menciona também que uma das dificuldades acadêmicas é relacionada ao acesso à Internet, “muitos alunos moram na zona rural, não tem acesso... aqui nós já tivemos alunos que não tinha nem energia em casa.

Então, isso dificultava para questão dele estudar, né?”, no entanto, o G3 também afirma que o polo possui boa infraestrutura, pois possui biblioteca e um laboratório de informática.

Ao serem questionados sobre as estratégias de ações que são utilizadas para superar dificuldades citadas, os gestores afirmaram que encaminham as demandas para os responsáveis, “ a gente mostra a nossa demanda, o nosso quadro de necessidade e aí eles autorizam a gente abrir o quadro de vagas para fazer o seletivo para contratar professores substitutos” (G1, 2019). Corroborando, o G3 (2019) afirma que “a gente faz relatórios, né, para as coordenações de cursos, vai para o próprio diretor do centro, no caso, da UFPI, no caso da UESPI, e nós já fizemos também... participamos de alguns seminários de gestores, com todos os componentes da EAD”. De acordo com a fala do G3, os seminários de gestores envolvem a equipe responsável pela implementação de ações e objetivam encontrar soluções para tentar melhorar a gestão dos cursos nos polos. Já o G2 (2019) cita que “a nossa maior dificuldade hoje é a evasão, então a gente sempre procura tá buscando, quando é no período de matrícula, a gente tenta buscar esse aluno perguntando porque é que não veio, pois vamos renovar a sua matrícula[...] trazer o aluno para o polo para que ele conclua seu curso”. Percebe-se que o G2, usa o diálogo para tentar convencer o aluno a não desistir do curso. Nesse sentido, Fávero (2006) salienta que o diálogo é o principal instrumento para permanência do aluno no curso a distância.

Indagou-se também se houve avanços na política de implementação de oferta de cursos, se teve resultado e quais foram esses resultados, todos os entrevistados foram unânimes em reconhecer que houve avanços com a evolução da política. Os polos da UAB são reflexos destes avanços. O processo de expansão e interiorização se materializa, com o ensino presencial, mas ganha mais amplitude com a EAD. O relato do G2, corroborado por G3, atestam isso:

[...] dando oportunidade àquelas pessoas que se encontram fora de sala de aula, que por diversos motivos, né, por trabalhos, condições financeiras, não tinha acesso ao ensino superior. E hoje graças a EAD, eles estão conquistando esses espaços. E no nosso país, né, como ele é tão vasto e com tantas diferenças de cultura e valores de uma região para outra, esse novo modelo de educação, né, que é a EAD, ela acabou promovendo uma política de combate a essa desigualdade social, né, que a gente percebia que o acesso ao ensino superior, ele estava restrito a determinada camada da sociedade porque, principalmente aqui na nossa região, que para você conseguir um curso superior, você tem que sair para os grandes centros (G2, 2019).

Teve sim, na verdade começou com poucos cursos, né, e foi ampliando essa oferta à medida do tempo, né, ao longo do tempo, e os resultados foram positivos, né, tanto é

que a gente pode falar mais na frente da questão do impacto na nossa sociedade, né, tanto econômico como social, né, como a questão do emprego... Então assim, houve avanços, porém já vem de alguma data, que é de conhecimento de todos, a diminuição da oferta, né, além da diminuição dessa oferta, os recursos... lógico! (G3, 2019).

Nesse sentido, nas falas de G2 e G3, percebe-se que um dos avanços está relacionado a interiorização do ensino superior, ou seja, a disponibilidade de cursos para as camadas menos favorecidas da população. Por outro lado, o G1 e G3 afirmam que a oferta de cursos tem diminuído ao longo dos últimos anos.

Por fim, questionou-se sobre as contribuições do ensino superior para o desenvolvimento socioeconômico do território do Vale do Canindé, se houveram e quais foram essas contribuições, e se não houveram, o por quê; e em resposta, todos os gestores foram unânimes em afirmar que sim, conforme narrativas abaixo

Sem dúvida, né, primeiramente a qualificação de mão de obra, aqui são cursos de licenciatura que atende a mão de obra para o professorado da Educação Básica, então isso é... sem dúvida, né! Várias cidades fazem parte do Vale do Canindé, os alunos vêm dessas cidades vizinhas, eles retornam como professores e dentro da cidade de Oeiras, ela melhora a circulação de divisas porque, é... Supermercado, comércio, restaurantes, bares, tudo gira em torno disso porque vêm professores... Têm os professores, têm os alunos, e eles terminam por movimentar uma economia aqui dentro da cidade, então, ela... é só positivo a parte da instituição aqui no Vale do Canindé, em todos os sentidos, ela é positiva (G1, 2019).

[...]vejo que a EAD, ela já contribui de várias formas para o desenvolvimento da nossa região, pois já colocou... a gente já observa que a... o ensino superior, através da modalidade à distância, já colocou no mercado de trabalho vários profissionais, já qualificou vários profissionais e oferecendo vários... cursos na modalidade de graduação e pós-graduação. Então, hoje nós temos profissionais qualificados, né? E os resultados a gente observa. Por exemplo, a gente pode dar um exemplo aqui de Oeiras, a educação de Oeiras é exemplo, né? Nós temos também profissionais, é... alunos de outras regiões, de outras cidades circunvizinhas aqui e que a gente sabe também que aquelas cidades ali também tem um índice bom de educação, o nível da educação mudou muito, né? Então, isso

também eu acho que é graças à educação a distância (G2, 2019).

Sim, sim! Houve muitas contribuições, eu sou fruto disso, né, apesar de já ter curso superior, de ter formação... ser licenciado pela UESPI, eu pude fazer um curso na área de administração, né, um bacharelado em administração que condicionou com que hoje eu pudesse ter sido aluno e hoje ser coordenador do polo [...] temos diversos alunos que foram aprovados em concursos do IFPI, em concursos da rede estadual, concursos das prefeituras, das redes municipais das diversas cidades que fazem... que compõem o polo. Nesse polo nós temos em torno de... chegou momentos que nós tínhamos alunos de 20 cidades daqui... alunos até de Picos, Teresina, fazendo pós-graduação aqui, Floriano, é... da região de Colônia do Gurguéia, Canto do Buriti, toda essa região fora do eixo, fora do território do Vale do Canindé (G3, 2019).

No que diz respeito às contribuições do ensino superior para o desenvolvimento socioeconômico do território do Vale do Canindé, a visão predominante entre os entrevistados se refere à formação de mão de obra qualificada, às maiores oportunidades no mercado de trabalho, principalmente de professores, pois quase todos os cursos ofertados são de licenciatura, com exceção de três que são bacharelados. Outra contribuição diz respeito ao impacto no comércio local, como se destaca na fala do G1 (2019): “melhora a circulação de divisas porque, é... Supermercado, comércio, restaurantes, bares, tudo gira em torno disso porque vêm professores”. Corroborando o G3 (2019) salienta que “o comércio local ganhou muito com a implantação desse polo, nos encontros presenciais aos sábados, se você andasse aqui pela feira, a quantidade de pessoas circulando no município, trazendo... é... gastando recursos dentro do município”.

Diante disso, percebe-se a importância do ensino superior para o desenvolvimento local, pois quanto maior o nível de escolarização mais chances as pessoas possuem de se inserirem no mercado de trabalho e gerarem maiores níveis de renda, contribuindo para o desenvolvimento da região, ressaltando inclusive, que um dos entrevistados foi aluno da EaD, no polo onde hoje é coordenador, e destacou que a formação recebida através da UAB contribuiu para o bom desempenho de suas atividades.

Nesse sentido, Gubiani et al. (2010) enfatizam que as Instituições de Ensino Superior (IES) desempenham um papel essencial no desenvolvimento local, tanto na perspectiva econômica pela melhoria da renda, como na social pela melhoria da qualidade de vida da população. Corroborando Nascimento & Andrade (2011) salientam que o aumento do nível escolaridade pode promover mobilidade social, reduzir as desigualdades sociais, e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisou a expansão do ensino superior em Instituições Públicas, no Território do Vale do Canindé (PI), adotando como recorte temporal o período entre 2000 e 2019. Período este em que ocorreu a criação de Instituição de Ensino Superior (IES) pública e cursos de graduação presenciais de caráter permanente no território investigado até os dias atuais.

Os resultados do lócus de pesquisa destacam a evolução na oferta de vagas, cursos do Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz”, nos polos de apoio presencial da UAB (Oeiras e Simplício Mendes) e os resultados que foram alcançados. Além disso, analisou-se as percepções dos gestores públicos de educação acerca dos avanços e dos entraves do processo de expansão e implementação do ensino superior no Território do Vale do Canindé, bem como sua contribuição para o desenvolvimento da região.

O ensino superior no Território do Vale do Canindé, iniciou-se com a criação oficial do Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” em 2000 e com a primeira oferta de cursos presenciais regulares em 2001. No período entre 2001 e 2019 o Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” ofertou 2.150 vagas em cursos de graduação, todos licenciatura, com um total de 1.985 matrículas e 917 egressos, possibilitando que estes novos profissionais possam ingressar no mercado de trabalho e contribuam para o desenvolvimento socioeconômica da região.

No entanto, verificou-se que não houve um planejamento adequado para a expansão da política educacional, pois a instalação do Campus da UESPI ocorreu sem a preocupação com a infraestrutura necessária ao seu bom funcionamento, que ao longo desses anos, não houve avanços quanto a melhoria da infraestrutura, e isto acaba afetando a qualidade do ensino que é ofertado. Além disso, houve declínio na oferta de vagas nos últimos 3 anos, sendo disponibilizadas apenas 40 vagas por ano (de 2017 a 2018) no curso de Licenciatura em História. Nos demais cursos, não houve oferta de vagas.

Algumas fragilidades foram diagnosticadas: ausência de espaço físico adequado; número reduzido de professores efetivos e no curso de licenciatura em Matemática não há professores; falta de incentivo e apoio institucional; escassez de investimento de recursos financeiros direcionados ao ensino no território. Desta forma, o Campus da UESPI “Professor Possidônio Queiroz” em Oeiras, não sustenta a ideia de universidade pautada no tripé ensino-pesquisa-extensão.

Quanto à oferta de cursos na modalidade à distância, através do Sistema UAB, nos polos que fazem parte da região investigada, Oeiras e Simplício Mendes, observou-se que foram disponibilizadas 2.306 vagas no período entre 2008 e 2019, com um total de matrículas de 2.413, porém o número de egressos foi de 1.087. Portanto, verifica-se que a contribuição da UAB no processo de expansão e interiorização do ensino superior no território estudado é relativa.

Dentre as dificuldades apontados pelos gestores entrevistados destacam-se a falta de docentes, estrutura física inadequada (no caso do Campus da UESPI

“Professor Possidônio Queiroz”), estrutura física precária/interditada e recursos financeiros insuficientes.

Por fim, esta pesquisa possibilitou uma análise da política pública de implementação do ensino superior no Território do Vale do Canindé, ao mesmo tempo sinalizou novas temáticas para futuras investigações, tais como: fatores que contribuem para a evasão; os impactos da expansão e interiorização no desenvolvimento socioeconômico; a eficiência da aplicação dos recursos financeiros no ensino superior; e a efetividade das políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, I. M.; MERCADO, L. P. L. **Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014.

CEPRO. Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí. **Anuário Estatístico do Piauí 2016.** Disponível em: http://www.cepro.pi.gov.br/download/20185/CEPRO03_a44b0f3ffe.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

COELHO, M. L. **A evasão nos cursos de formação continuada de professores universitários na modalidade de educação a distância via internet.** Minas Gerais: UFMG, 2002.

FÁVERO, M.L.A. (2006). **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** *Educar*, Curitiba, n.28, p. 17-36, Mai./Jun. FÁVERO, M.L.A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n.28, p. 17-36, Mai./Jun. 2006.

FERREIRA, Eduardo G. S.; LOPES, Marcelo L. P. MEMÓRIAS e RAÍZES: os alicerces da Faculdade de Direito do Piauí (1930-1935). *Revista Eletrônica História em Reflexão: v. 7 n. 13 – UFGD – Dourados, jan/jun., 2013.*

GUBIANI, J. S. ; MORALES, A. B. T. ; SELIG, P. M. ; LOPES, L. F. D. **Atividades das Universidades e o impacto no desenvolvimento regional.** IN: XXX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2010, São Carlos, Anais... São Carlos: ENEGEP, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatística cidades e estados – 2010.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pi.html>. Acesso em: 20 mar.2019

JESUS, Jorge Alberto Santana de. **A política de expansão e interiorização do ensino superior através da Universidade Aberta do Brasil: a experiência da UNIVASF no Vale do Submédio São Francisco.** Dissertação (Mestrado). Cruz das Almas, BA, 2016. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/13-2016?...santana-de>. Acesso em: 25 abr.2018.

MELO, P. A.; MELO, M. B.; NUNES, R. S. **A educação a distância como política de expansão e interiorização da educação superior no Brasil.** *Revista de Ciências da Administração*, Santa Catarina, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago 2009.

MELO, Antonio Maurení Vaz Verçosa de. História e Memória do Ensino Superior no Piauí de 1930 a 1960. In: *Anais do 4. Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI - A pesquisa como mediação de prática sócio-educativas; 2006; Teresina, Brasil. Teresina: EDUFPI; 2006a.*

MELO, Antonio Maureni Vaz Verçosa de. **Os alicerces da Educação Superior no Piauí: Uma avaliação das experiências das faculdades de Direito e Católica de Filosofia (1930 – 1970)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Teresina: UFPI, 2006b.

NASCIMENTO, R. P.; ANDRADE, R. C. S. O crescimento de instituições de ensino superior privadas e o desenvolvimento local. **Revista de Informação**, v. 12, n. 6, dez. 2011.

NOGUEIRA, T. de J. A. M. **Educação superior no extremo sul piauiense (1986 - 2005): história e memória**. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2006. Disponível em: http://ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/dissertação/2006/educ_sup_sul-teresinha.pdf. Acesso em: 05 mai. 2018.

PEREIRA, Fernanda C. B. **Determinantes da evasão de alunos e os custos ocultos para as Instituições de Ensino Superior**. 2003. 172f. (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PIAUI, UESPI. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021**. Teresina – PI. Disponível em: http://www.uespi.br/site/wp-content/uploads/PDI_FINAL_GRAFICA_2017.pdf. Acesso em: 05 mai. 2018

SANTOS, A. G. R. **A evasão nos cursos de graduação a distância UAB/Unimontes no polo de São João da Ponte/MG**. Revista Multitexto, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 30-34, 2014.

SANTOS, Livia S.; FREITAS, Urandi R. Paiva. **Pensando a Educação Superior e o desenvolvimento da Bahia à luz da Teoria do Crescimento Endógeno**. Revista Desenharia, n. 12, mar. 2010, p. 67 a 91.

A EFETIVIDADE DO APLICATIVO COLAB.RE COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI

Gabriela Rodrigues¹

João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento²

RESUMO

A democracia participativa é uma forma de exercício do poder fundamentada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. Com os avanços tecnológicos, surgiram a democracia participativa digital e várias aplicações inovadoras (sessões plenárias e serviços públicos online, petição eletrônica por email, redes virtuais cívicas, site *e-participação*), dentre elas, o aplicativo Colab.re, visto como um mecanismo de participação cidadã, mostrando-se um elo de comunicação entre o gestor público e o cidadão. Apesar da relevância do aplicativo Colab.re, não foram notados estudos científicos focados na avaliação da efetividade deste como instrumento de democracia participativa. Nesse aspecto, buscou-se investigar a efetividade da utilização do aplicativo Colab.re como instrumento de democracia participativa no município de Teresina - PI. Para tal, com uma estratégia metodológica suportada na análise documental de informações disponibilizadas pelo desenvolvedor do aplicativo; informações relativas ao Colab.re que estavam acessíveis no site oficial da Prefeitura de Teresina - PI; e, sobretudo, na condução de pesquisa de campo, junto a utilizadores chave do aplicativo, operacionalizada por meio Análise de Conteúdo das respostas obtidas por meio de um questionário semi estruturado, notou-se que a efetividade do aplicativo é parcial. Apesar de 100% dos usuários entrevistados considerarem o Colab.re um real instrumento de participação popular, pois aumenta, facilita e incentiva a participação dos cidadãos nas decisões públicas, eles vêem o uso do aplicativo como estratégia política para garantir a legitimidade da gestão, sendo que 83,3% dos respondentes percebe a interferência dos burocratas de rua na promoção das políticas públicas relacionadas ao aplicativo, e a maioria não se considera satisfeito com a solução das demandas realizadas. Como contribuição da pesquisa a gestão deve aprimorar o trâmite das demandas, tornando a participação popular mais eficiente do ponto de vista das resoluções das políticas públicas. Por fim, o estudo também indica que sejam promovidas políticas de educação cívica para aprimorar a participação do cidadão.

Palavras-chave: Democracia Participativa Digital. Efetividade. Participação Popular. Aplicativo Colab.re.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: gabrielarodrigues@ifpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: joaohipolito@ufpi.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Cidadãos participantes ativamente colaborariam para a melhoria das políticas públicas, já que auxiliariam na busca por melhores alternativas que abarcassem os anseios da sociedade em geral. Apesar da literatura apontar que a maioria dos cidadãos não está qualificada para agir como protagonista das decisões políticas, a Democracia Participativa defende que ninguém melhor do que o próprio cidadão, que será usuário de um serviço público ou mesmo uma obra pública, ser ouvido em relação a mesma (DAHL, 2001; 2012). Dessa forma, o cidadão ativo é àquele indivíduo que enxerga-se como dono dos seus direitos, inclusive com a perspectiva de lutar pela realização democrática do seu destino e da comunidade em que vive. Tal indivíduo atuante pode, por vezes, atingir a realidade de pessoas as quais possui ligações cotidianas, pois está inserido em um ambiente coletivo (PATEMAN, 1992).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser os principais autores das chamadas políticas públicas, o que fez com que estes, além de mais encargos, passassem a ter, também, mais recursos e a dispor de instrumentos de gestão que potencializam uma participação maior da cidadania, o que, por sua vez, tende a culminar em maior (e melhor) fiscalização dos usuários perante os serviços públicos, mobilizando a opinião pública no que diz respeito a prestação e qualidade desses serviços (CIPEK, 2015). O incremento da escolaridade bem como o da intensificação da urbanização vividos nas últimas décadas acarretaram na complexidade e, sobretudo, na maior heterogeneidade das demandas sociais por serviços públicos de qualidade, sendo, nesse aspecto, evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados (MARTELLI et al., 2014).

Uma vez que é natural um certo distanciamento da realidade local, no exercício do cargo público, por parte dos representantes do povo, é notado uma importante dificuldade para a identificação e, principalmente, atendimento das demandas da sociedade (BAQUERO, 2008). A população, por outro lado, reclama por soluções no que diz respeito a questões de interesse social, porém, costumeiramente não ocupa o seu espaço público a partir da realização da cobrança efetiva de seus representantes (FIGUEIREDO; SANTOS, 2010). Essas duas realidades acabam se tornando aliadas no momento em que o governante solicita a participação popular na administração pública. Dentro desse contexto de participação mais institucionalizada, o papel dos movimentos sociais no Brasil foi fundamental para exercer influência e pressão para que houvesse uma maior interlocução com o Estado, bem como para a criação das instituições participativas e de sistemas de políticas públicas. Inclusive, deve-se destacar a relevância de iniciativas da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais no processo de elaboração e implantação de inovações no âmbito da democracia participativa (GASPARDO, 2018; ABREU, 2016; ANDION et al., 2017).

Nessa conjuntura, surge a democracia participativa digital, que refere-se a uma extensa variedade de aplicações tecnológicas, dentre eles os “parlamentos populares” televisionados - sessões plenárias online - ou júris públicos - Tribunal

do Júri - voto eletrônico, campanhas de petição eletrônica por email, redes cívicas e grupos de discussão eletrônica (por exemplo, o site e-participação do Governo Federal), além de serviços públicos através da internet, etc (NITTIS, 2019). Todas essas aplicações tecnológicas favorecem a melhoria dos processos da administração pública, contribuindo com o aumento da eficiência, melhora da governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, aumento da integração entre os níveis de governos e entre governos e sociedade, ampliação da democracia eletrônica, fortalecimento do compromisso com a transparência e accountability governamental, além de fomentar a participação popular (MARTINS; RAMOS, 2008).

Nesse ambiente digital adotado pelas gestões públicas, acontece interligações que transformam o cidadão em ator e protagonista de uma outra realidade: a virtual (GUERREIRO, 2006). Dessa forma, as organizações públicas têm a necessidade de implantar novos sistemas de gestão, inspirados na inclusão do cidadão na tomada de decisões e que, de forma prioritária, atendam de maneira satisfatória as exigências dos seus usuários internos e externos, como pode ser exemplificado pelos casos de instrumentos de democracia participativa digital (Orçamento Participativo Digital - MG; Aplicativo Mudamos+; Rede Nossa São Paulo - SP; E-Democracia, etc) e de um aplicativo implantado na gestão de algumas prefeituras brasileiras, chamado Colab.re, objeto do presente estudo.

O Colab.re é uma rede social voltada para a cidadania ativa que tem como principal objetivo conectar cidadãos e cidades de maneira transparente e com foco na resolução de problemas, discussão de projetos e avaliação dos serviços públicos (COLAB.RE, 2018). A estrutura do Colab.re é formada por um ambiente de interação entre os usuários, via web e aplicativos para smartphones, sendo promovidos debates e espaço para a proposição de projetos. Na outra ponta, a entidade ou órgão público, concessionárias ou organizações da sociedade civil gerenciam as demandas dos cidadãos de forma prática e inteligente. Nessa estrutura encontra-se, de um lado, o gestor público, buscando a aplicação da democracia participativa, do outro, o cidadão buscando a cidadania ativa. A junção desses objetivos atrelada aos benefícios da tecnologia é um aperfeiçoamento das chamadas ouvidorias com alguns incrementos, aonde o povo reclama, indaga, questiona e dá sugestões na gestão pública. Assim, na prática, o aplicativo Colab.re funciona como uma rede social, um mecanismo de participação cidadã que permite a possível realização da democracia participativa digital.

Muito embora o Colab.re mostre-se uma importante iniciativa de promoção da democracia participativa digital de caráter multi-municipal, não foram notados estudos científicos focados na investigação da eficiência do aplicativo como instrumento de democracia participativa. Alguns estudos têm buscado incrementar a compreensão do fenômeno da democracia participativa, por meio da investigação da percepção dos cidadãos, utilizando para esse fim estudos de diferentes casos de implantação de instrumentos de participação popular que utilizam tecnologias digitais (como por exemplo o caso do aplicativo Colab.re), além de análises da evolução dos graus de ativismo dos cidadãos.

Para solucionar as dificuldades de governabilidade, vários gestores públicos têm se utilizado de estratégias pautadas na democracia participativa para aprimorar a participação do cidadão na tomada de decisões e elevar a sua importância na resolução de problemas que dizem respeito à sociedade como um todo (SANTIN; PANDOLFO, 2017). Dentro dessa perspectiva, o desafio da presente pesquisa foi analisar o seguinte problema de pesquisa: Qual a efetividade do aplicativo Colab.re, enquanto ferramenta de democracia participativa digital, no processo decisório da gestão municipal de Teresina-PI? O estudo se mostra relevante dado o fato de inexistir, no conhecimento dos autores, estudo correlato que aborde a temática e os objetivos propostos. Essa lacuna teórica nos mostra que até existem esforços de pesquisas recentes sobre a importância e aplicabilidade do aplicativo em si (SILVA; POLICARPO, 2015; GIARETTA; DI GIULIO, 2015; SALLES, 2017), mas tais estudos não correlacionam a efetividade do mesmo na promoção da gestão participativa.

Além dessa Introdução, a pesquisa segmenta-se em quatro tópicos. Inicialmente, reporta-se o referencial teórico, aonde aborda-se as uma breve contextualização sobre transparência governamental. Em seguida, é realizada uma explicação sobre burocratas de rua, e das lentes teóricas (Teorias da Escolha Pública, da Agência e da Legitimidade) que guiam o estudo, finaliza-se o tópico com o apanhado do referencial teórico sobre a discussão na literatura empírica correlata. O terceiro tópico reporta a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, aonde se explica, de maneira detalhada, o método escolhido e a forma como a análise dos dados foi conduzida. No quarto tópico, reportam-se os resultados da pesquisa. Por fim, tem-se, no último tópico, as conclusões do estudo e as contribuições deste para futuras pesquisas na área explorada, qual seja, o aplicativo Colab.re como instrumento da democracia participativa digital.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência governamental

O poder executivo local pode influenciar a percepção da população diretamente ligada a sua gestão, a partir das ações exercidas por ele. Em geral, os eleitores avaliam os políticos por meio das eleições periódicas, e sabendo que a imagem positiva do político tende a aumentar à medida que a transparência aumenta, os políticos têm incentivos para escolher níveis não-zero de transparência que levem a "maior compensação" quando comparado ao cenário da ação permanesse completamente oculta (ALT; LOWRY, 2010).

Interessante ressaltar que a gestão pode realizar ações boas ou ruins, e, assim, a transparência pode revelar informações sobre o tipo ou as ações políticas do titular (ALT; LOWRY, 2010). Logo, iniciativas de promoção da transparência e participação popular (aí incluído a democracia participativa digital) tendem a ser efetivadas em contexto onde os benefícios de tais ações gerem retorno satisfatório aos gestores públicos. Dessa forma, e de acordo com o estudo dos modelos

formais de transparência observados na obra de Alt e Lowry (2010, p. 399), “a transparência relacionada à política pode servir tanto aos interesses dos titulares quanto aos dos eleitores”. Isso se dá, basicamente, porque o aumento da transparência pode vir a melhorar o bem-estar dos eleitores e, ao mesmo tempo, pode compensar os efeitos negativos das políticas desaprovadas pela população, como é o caso dos aumentos de impostos, fazendo com que as chances de reeleição do governante titular aumentem.

Os resultados empíricos do estudo de Alt e Lowry (2010) revelam que uma característica institucional, como, por exemplo, a transparência do processo orçamentário, afeta a percepção dos eleitores em relação aos gestores responsáveis pelas mudanças nas políticas e, a partir daí, influenciam a permanência ou não de tal gestor no cargo político. Os autores descobriram que o efeito causado pelo aumento de impostos na reeleição de políticos “é negativo e estatisticamente significativo em níveis baixos de transparência orçamentária, mas o efeito diminui para zero em níveis mais altos” de transparência.

Assim, de uma forma geral, a partir desse estudo analisado, pode-se notar que um gestor, ao ser empossado em um cargo executivo, além de cumprir suas obrigações morais, tem como dever orientar suas ações em busca de realizar políticas que favorecem os eleitores da coalizão vencedora. Se assim não o fizerem, serão responsabilizados pelo não cumprimento das expectativas desses eleitores que o elegeram. Esse resultado evidencia uma realidade social em que a aprovação dos cidadãos em relação aos agentes políticos depende, em parte, das preferências políticas destes agentes e de sua coalizão de apoio.

Tais preferências partidárias dos eleitores é melhor explicada por Meirowitz (2007, p. 43), que demonstra um modelo formal de competição entre políticos de diferentes partidos aonde “políticas (ou resultados) considerados aceitáveis se implementados por uma das partes podem ser considerados inaceitáveis quando a outra parte estiver no cargo”. Dessa forma, eleitores representativos tratam as partes de maneira diferente.

Trazendo para o âmbito da democracia participativa digital, um gestor público poderia ‘escolher’ ser mais transparente e direcionar seu governo para uma maior participação popular, se isso levasse os cidadãos - diretamente ligados a sua gestão - a aprovarem ou, de certa forma, apoiarem seu modelo de governo por ser mais transparente e acessível à população.

Esse contexto aliado com o avanço da internet como um dispositivo de comunicação pouco dispendioso, mas com grandes potencialidades nessa área, o uso de aplicativos na gestão pública tem vindo a ser objeto de muitos debates e análises. Além da prestação de serviços e do atendimento ao público, uma porcentagem crescente das entidades públicas utiliza da tecnologia, como aplicativos, redes sociais e *sites* oficiais, com o objetivo de conferir mais transparência à gestão, de se legitimarem perante a sociedade e de construir a confiança dos cidadãos no governo (MAGALHÃES et al., 2012). Concluída essa breve contextualização sobre transparência governamental, apresentar-se-á, a seguir, a definição de burocratas de rua e a relação destes com a implementação das políticas públicas, dis-

cutindo seu potencial de alavancarem, bem como, inviabilizarem políticas públicas.

2.2 Burocratas de rua

Burocratas de rua (ou Burocratas da linha de frente) são àqueles que, de fato, traduzem os programas em bens e serviços concretos, trabalhando diretamente no atendimento ao cidadão seja nos guichês, consultórios, salas de aula, pátios dos presídios ou esquinas das ruas. Sendo o elo entre os cidadãos e o Estado, eles têm grandes oportunidades de influenciar a execução das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010). Na definição de Lipsky (1980, p. 3), burocratas de nível de rua qual são "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricção na execução do seu trabalho", e, segundo Meyers e Vorsanger (2010, p. 249), "que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis ou regulamentos". Dessa forma, acabam por se posicionarem de maneira privilegiada, tendo poder de escolha no atendimento e na execução de serviços públicos.

A análise realizada sobre a discricionariade dos burocratas do nível da rua não pode deixar de lado as ambiguidades e imprecisões dos objetivos das políticas públicas, que, por vezes, deixam diversas lacunas para as tomadas de decisão pelos burocratas. Outra discussão relevante ocorre na dificuldade do controle efetivo das atividades dos burocratas da linha de frente, e na deficiência na aplicação de incentivos que façam essa regulação. Destaca-se, porém, que o poder discricionário desses atores "é ao mesmo tempo condição necessária à aplicação das políticas e um desafio a *accountability* e a *responsiveness*" (OLIVEIRA, 2012, p. 1552).

A literatura argumenta que as organizações dependem de seus membros da linha de frente, uma vez que estes podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos que são importantes para o funcionamento delas, sendo que esta dependência dá, aos agentes, poder informal, ao contrário dos superiores hierárquicos, que, por sua vez, estão distantes e não controlam esses funcionários (LIPSKY, 1980). Ou seja, diferentemente das autoridades políticas e da alta administração, os burocratas de linha de frente mantêm contato direto com os cidadãos, tratando-os além de abstrações normativas (OLIVEIRA, 2012, p. 1557).

Esse cenário fica ainda mais relevante quando se analisa o nível municipal. Uma vez que, no Brasil, especialmente após a redemocratização, é notado uma importante descentralização financeira, sendo, nesse aspecto, atribuído elevado protagonismo aos municípios por se entender que estes são naturalmente mais próximos dos cidadãos, detendo maior conhecimento das demandas locais (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015), os burocratas de rua podem utilizar-se da discricionariade inerente ao cargo exercido para maximizar interesses privados, incrementando sua renda momentânea ou futura

(COSTA et al., 2013), ou mesmo para direcionar recursos para favorecer determinado candidato a cargo eletivo. Assim, o "tipo-ideal weberiano" não encontra lugar nesses agentes, já que tais burocratas "desfrutam de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo governo, ou seja, eles não apenas executam as políticas públicas (*policies*), eles fazem também a política (*politics*)" (OLIVEIRA, 2012, p. 1554).

Para Meyers e Vorsanger (2010), o alto grau de discricionariedade do servidor executor (burocrata de rua) tem relação com o resultado da dependência que existe entre o cidadão-usuário e o burocrata do nível da rua. Isso se dá na medida em que o cidadão, na busca por soluções de suas demandas, dependem que estas não só cheguem até o funcionário, mas que, ao serem recebidas pelos burocratas, sejam processadas e consigam gerar um retorno (de preferência, positivo) para o cidadão e/ou a sociedade.

Dessa forma, os executores das políticas vão além da decisão de aplicá-las ou não. Como as regras e os procedimentos formais da organização não apontam as soluções para todos os casos, os aplicadores agem frequentemente de acordo com sua discricionariedade para alcançar o objetivo da política, ou seja, a elaboração das políticas geralmente feita com várias lacunas acaba ampliando a ação discricionária dos executores imediatos (OLIVEIRA, 2012).

Como apontam Meyers e Vorsanger (2010, p. 249), o "controle democrático dos agentes implementadores é uma preocupação constante da administração pública". Para os autores mencionados, os burocratas de nível de rua podem até "minar os objetivos dos funcionários eleitos", uma vez que, para eles, não existe fiscalização direta por parte dos eleitores, sendo que os cidadãos pouco ou nada podem fazer para, de fato, avaliar e cobrar o desempenho desses profissionais. Ocorre que, no regime democrático, os eleitores escolhem os representantes que serão responsáveis por formular as políticas públicas, o que se torna um problema, já que os burocratas do baixo escalão estão transformando-se em fazedores das políticas, sem a obrigação de responder aos concidadãos pelas suas ações. Ou seja, os burocratas de rua não precisam se preocupar com sua imagem pública, ao contrário dos políticos, dos administradores e dos supervisores intermediários, e esta situação amplia sua liberdade de ação (OLIVEIRA, 2012).

Ainda segundo Oliveira (2012, p. 1552), "as análises dessa relação indicam que o poder discricionário dos burocratas do nível da rua é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas". Essa realidade acontece porque, apesar da delegação para o servidor executor vir por meio de diretrizes hierarquicamente superiores, as mesmas nem sempre são atendidas no momento da execução, já que tais burocratas de rua possuem uma certa autonomia na realização das ações direcionadas ao cidadão. Nesse contexto, "a discussão foi estimulada pelo reconhecimento de que os serviços prestados poderiam não ter qualquer impacto sobre o problema que eles supostamente resolveriam", já que os burocratas de linha de frente têm discricionariedade para alocar os recursos e as políticas de acordo com a motivação usada no momento da

execução da ação ou serviço público, o que não garante que o objetivo final (interesse público) está realmente sendo levado em consideração (OLIVEIRA, 2012, p. 1553).

A literatura também observou o grau em que os resultados da implementação das políticas são dependentes das escolhas dos burocratas, que atuam na execução das 'políticas que alocam os recursos públicos como também na própria tomada de decisão sobre quem ganha o quê do governo' (OLIVEIRA, 2012, p. 1553). Na função de guardiães do produto e/ou serviço, os burocratas de rua podem limitar o acesso de demandantes aos benefícios aos quais têm direito, e concedam tratamento diferenciado aos beneficiários ou alvos da política pública, "introduzindo seus próprios preconceitos na distribuição de benefícios públicos e na execução de penalidades" (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 258). Nesse sentido, existe uma preocupação dos pesquisadores da área sobre o limite da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Uma vertente defende um maior controle hierárquico ou social nas atividades realizadas por esses funcionários, enquanto que a vertente antagonista acredita que a autonomia e discricionariedade são fundamentais para "promover o controle democrático sobre processos de políticas, para adaptar as políticas às necessidades individuais e para aumentar a efetividade dos esforços de políticas" (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 256).

Decorre desse panorama, uma suposta intenção dos trabalhadores de linha de frente (burocratas de rua) de não estarem realizando os verdadeiros propósitos estabelecidos pelos funcionários (eleitos ou concursados) responsáveis por elaborar as políticas públicas. E apontam que, 'restrições de recursos como uma influência central sobre o alcance e a direção da discricionariedade de linha de frente' (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 254). Para que isso não ocorra, as autoridades superiores criaram incentivos que premiam àqueles funcionários que seguem as diretrizes impostas pela política. Entretanto, estudiosos como Meyers e Vorsanger (2010, p. 255) afirmam que os 'burocratas de nível de rua são relativamente imunes tanto ao poder de diretrizes de políticas como de incentivos organizacionais formais'. Tais incentivos geralmente não superam os interesses individuais, a expectativa dos pares e as normas e processos profissionais.

Estas observações sobre a dificuldade de regulação dos burocratas com base na Teoria da Agência "não são para negar que é possível controlar via medição dos resultados e recorrendo-se aos incentivos seletivos, mas sim para sublinhar seus limites", principalmente nas situações em que a atividade da execução do serviço é mais importante que o produto ou quando o resultado final não é exclusivamente atribuído às tarefas realizadas pelo burocrata de linha de frente (OLIVEIRA, 2012, p. 1560). Na verdade, ocorre que os burocratas em análise nem sempre possuem tempo, informação e outros recursos necessários para uma tomada de decisão correta, o que invariavelmente não os permitem avaliar detidamente as circunstâncias. Lembrando que eles atuam em situações imprevistas e/ou marcadas pela ambiguidade, sob a pressão direta e imediata do público, tendo que tomar decisões sem ajuda de regras, precedentes ou dos próprios superiores. Essa conjuntura ajuda a compreender por que, apesar deles

terem pouca autoridade formal, os burocratas de rua dispõem de considerável autonomia discricionária (OLIVEIRA, 2012; MEYERS; VORSANGER, 2010).

A análise da literatura evidencia ainda que a liberdade de escolha (poder discricionário) do burocrata a nível de rua é condição necessária à execução das políticas, já que existem situações específicas que o legislador não pode prever, porém, essa discricionariedade ameaça a fiscalização e a responsabilidade. No âmbito do setor público, os órgãos deveriam criar mecanismos que exercessem controle sobre o exercício do poder discricionário, fiscalizando a atuação dos burocratas de nível de rua.

Meyers e Vorsanger (2010, p. 252) 'têm examinado vários fatores políticos, organizacionais e profissionais que controlariam, segundo previsões, a discricção no nível de rua'. Nessa discussão da regulação das burocracias do nível da rua, é interessante observar se esses atores atendem as demandas e denúncias iniciadas pelos indivíduos no aplicativo; se eles são mais sensíveis a certos tipos de solicitações e a certos públicos-alvo; e que papel os fatores como a carga de trabalho e os recursos concretos desempenham na *responsiveness* e na eficiência do burocrata de rua. Desta forma, pretende-se discutir a discricionariedade dos burocratas (servidores executores) das demandas recebidas por meio do aplicativo Colab.re, usando como fundamento a literatura especializada e o argumento de que a natureza do trabalho na linha de frente é bem peculiar e subjetivo, dado que suas decisões e ações não são orientadas por regras, treinamentos e/ou procedimentos e sim por crenças e normas informais (especialmente sobre o que é justo), as quais são mais resistentes às mudanças.

Enfatiza-se ainda que tal discricionariedade destes servidores executores do aplicativo Colab.re pode promover a democracia participativa, permitindo a influência local sobre normas e criando oportunidades de que os mais afetados pelas políticas influenciem sua execução. Meyers e Vorsanger (2010, p. 257) citam um papel de governança exercido pelos "'líderes de nível de rua', cujo trabalho 'ativo, controlável e responsável' na interface entre os cidadãos, as comunidades e o Estado pode aumentar a legitimidade e a sensibilidade dos órgãos governamentais". Nesse ponto, pode-se perceber que tais funcionários são peças-chave no andamento das ações da gestão pública, chegando a se situarem como verdadeiros detentores do poder de realizar ou não certas demandas direcionadas a sua competência. Isso se dá devido ao fato de serem esses personagens os controladores dos filtros pelos quais essas demandas devem ultrapassar para se tornarem efetivamente políticas públicas e serem concretizadas.

No tópico a seguir far-se-á uma correlação dessa temática analisada com a Implementação das Políticas Públicas, que norteiam as atividades dos Burocratas de Rua na pesquisa em estudo. O estudo da Implementação das Políticas Públicas é primordial para a compreensão da execução do aplicativo Colab.re. Por conta disso, far-se-á uma explanação desta temática, conceituando-a a partir da literatura especializada, o que auxiliará na obtenção dos objetivos propostos.

2.3 Teoria da escolha pública

Quando reporta-se à discussão sobre tomada de decisão no contexto da gestão pública, é pertinente relacionar as intenções subjacentes às escolhas realizadas no exercício das políticas públicas. Na parte introdutória do estudo de Costa et al. (2013, p. 1090), encontra-se que "Platão afirmou que as diferentes formas de governo fazem leis, democráticas ou autoritárias, visando a seus respectivos interesses (DURANT, 1996)", dessa maneira, "não seria surpresa esperar que nos governos, ainda que democráticos, as leis sejam criadas para beneficiar os interesses de seus criadores". Dessa forma, uma escolha somente pode ser considerada pública quando, o tomador da decisão, ao realizá-la, seleciona uma (ou mais) alternativa(s) dentre outras alternativas que afetam não só a ele, como a outros indivíduos, pensando no bem comum. Assim, pode-se perceber que as escolhas públicas são diferentes das escolhas privadas substancialmente porque as últimas tem como características a unilateralidade, consequências limitadas aos indivíduos envolvidos, voluntariedade e sempre resultam em uma 'soma positiva'. Já as escolhas públicas são multilaterais, seus benefícios e custos são repartidos com outros indivíduos, podem ser coercitivas e ter resultados de 'soma zero' ou 'soma negativa'.

A teoria da escolha pública é constituída por três fundamentos: o individualismo metodológico (a unidade base de análise é o indivíduo, sujeito das ações que possui preferências, valores e motivações); o homo economicus como postulado do comportamento individual (indivíduo egoísta, racional e maximizador); e a economia como a ciência de trocas (essência do problema econômico). A Teoria da Escolha Pública esclarece que, tanto no setor privado quanto na abordagem do setor público, as ações dos decisores se realizam buscando interesses privados e entre esses está a perseguição de rendas dentro da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). Na abordagem do âmbito público, os principais interesses dos políticos - destacando-se como incentivos para a realização de suas atividades - são a popularidade, um maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse e a perpetuidade no poder. Por outro lado, para caracterizar uma escolha como sendo genuinamente pública, o indivíduo deve lembrar que, ao escolher uma alternativa, a mesma afetará os demais, o que geralmente não é levado em consideração. Isso pode ser explicado no postulado do homo economicus, ou seja, os indivíduos comportam-se de maneira a priorizar seus próprios interesses (BUCHANAN, 1983). Nessa linha, a supremacia do interesse público, princípio constitucional da República que defende os interesses da sociedade acima de qualquer outro, quase nunca é observada, primordialmente atendida e representada pelos gestores, como ensina o teorema da impossibilidade, o qual afirma que não existe uma escolha humana que seja genuinamente pública (COSTA et al., 2013).

Observa-se, assim, usando o teorema da preferência mediana como fundamentação, que os políticos buscam alocar os recursos públicos em políticas que contemplem a maior quantidade de eleitores (COSTA et al., 2013). Isso exemplifica tal escolha, dita como pública, como totalmente em dissonância com o interesse público, e pautada em interesses privados.

Outro aspecto importante de ser ressaltado é que os resultados políticos geralmente são diferentes dos resultados de mercado, sendo esta distinção decorrente não do comportamento do indivíduo, mas, sim, das estruturas institucionais as quais tais atores estão inseridos, ou seja, das condições em que realizam. Quando a política é vista como um mercado, ocorre a busca de satisfação de interesses pessoais, que se converte, então, em um mecanismo para alcançar objetivos privados. Em verdade, diante do exposto, pode-se notar que as escolhas públicas são baseadas em coalizões de grupos de interesse que atuam de forma conjunta na alocação de recursos do orçamento público, distribuindo para toda a sociedade custos que atendem a benefícios econômicos privados.

Além de que, os políticos, enquanto homo economicus maximizadores do seu bem estar, tendem a alocar recursos em políticas que concentrem o maior número de eleitores com o fulcro de legitimação do seu governo e posteriormente na sua reeleição (COSTA et al., 2013). Na obra de Costa et al. (2013), evidenciou-se que os programas finalísticos (atendem um maior número de eleitores, pois ofertam bens ou serviços à sociedade por meio do aparelho estatal) conseguem mais apoio do lobbying e dos ‘grupos de interesse’ do que os programas de apoio (não ofertam produto diretamente à sociedade, mas sim ao próprio Estado). Por conta disso, os programas finalísticos são os escolhidos dos gestores públicos por estarem ligados aos eleitores e possivelmente ajudarem na reeleição desses políticos. Assim, no geral, pode-se perceber que a Teoria da Escolha Pública sinaliza que o comportamento dos indivíduos, em especial nessa pesquisa, o dos gestores públicos, é potencialmente alimentado pela necessidade de maximização do próprio bem-estar, sendo que as motivações pessoais no cenário governamental não são muito diferentes daquelas que nos impulsionam no âmbito privado, em geral, afinal, essa característica - maximização de interesses pessoais - é intrínseca ao ser humano, esteja ele na política, na vida privada ou no setor econômico.

2.4 Teoria da agência

De forma complementar à Teoria da Escolha Pública, têm-se a Teoria da Agência a qual, muito embora inicialmente tenha sido desenvolvida para compreender as relações decorrentes da segregação de propriedade (acionistas) e controle (gestores) em empresas de sociedade anônima, encontra aplicabilidade ao setor público e que também fundamenta a falta de supremacia do interesse público quando das tomadas de decisão pelos gestores públicos (JENSEN; MECKLING, 1976). A Teoria da Agência trata-se de uma relação orientada por um contrato específico, que formaliza o que o agente deve fazer e o que o principal tem o direito de receber. Ou seja, é uma teoria contratualista da organização que procura explicar o comportamento dos gestores (que são profissionalizados e, como tal, não detém a propriedade da firma) e a forma como a assimetria de informação influencia o equilíbrio de poderes, abrindo margem à discricionariedade de funcionários de diferentes setores.

Autores a seguir explicam que, se o principal e o agente agem de forma a satisfazer o seu autointeresse (se ambos são maximizadores da utilidade), essa

separação produz conflitos. Existem, na literatura, múltiplas relações de agência no âmbito do setor público, quais sejam: 1 – Principal = cidadão, e Agente = executivo e legislativo eleitos; 2 – Principal = executivo eleito, e Agente = burocratas de rua; 3 - Principal = cidadão, e Agente = burocratas de rua; 4 - Principal = cidadão, e Agente = órgãos de controles (MAGALHÃES et al., 2012). Nessa linha foca-se na segunda alternativa para realizar a discussão desse tópico.

De acordo com essa teoria, o comprador de quaisquer bens ou serviços é o principal; o vendedor, o agente (principal-agent model). A aplicação da teoria tem alguns pressupostos básicos, segundo Oliveira (2012, p. 1559): "relação entre os líderes eleitos e os burocratas é hierárquica; os burocratas estão limitados pelo contrato a servir às autoridades políticas e sua responsabilidade primária é implementar a lei" (OLIVEIRA, 2012).

O gestor municipal e os vereadores, por exemplo, são os compradores/consumidores, e os burocratas, os vendedores/fornecedores. Com o tempo, os interesses dos envolvidos podem não coincidir, porém, a situação é mais favorável aos agentes (como reportado no tópico 2.3 Burocratas de Rua), "porque eles têm mais informações que seus principals, logo estes devem monitorar aqueles de modo a assegurar o controle político sobre eles" (OLIVEIRA, 2012, p. 1559).

Os burocratas são vistos como detentores do monopólio dos serviços públicos sobre os quais possuem todas as informações, mais do que seus principais quanto aos custos reais de fornecimento desses serviços, bem como sobre sua real necessidade (COSTA et al., 2013).

Pode-se conceituar a teoria tradicional do agente principal como a lógica em que deve-se evitar a "correção" das ações empreendidas pelo agente executor, por ser consideravelmente mais difícil do que prevenir ou "corrigir" a intenção de ação antes que ela aconteça. Dessa forma, os cinco níveis na escada de Stewart (desempenho anterior, programa, política, processo e bases de prestação de contas de probidade), formam um conjunto significativo de "tecnologias de controle" para tentar garantir que o comportamento do agente atenda aos desejos do principal (BROADBENT et. al, 1996). Nesse caso, a solução para o principal seria o desenvolvimento de um pacote de incentivos (estratégias) que consiga atingir os objetivos do principal e restringir as ações dos agentes (que podem ter objetivos distintos do principal). Esse pacote serviria para controlar as ações do agente por meio de um contrato (alinhando seu interesse frente ao do acionista), envolvendo recompensas e penalidades, de modo que não seja do interesse do agente fugir e reivindicar um pagamento alto indevidamente (BROADBENT et. al, 1996).

Sugere-se que toda e qualquer relação de responsabilidade contém estruturas particulares de significação (significado), legitimação (moralidade) e dominação (poder). Assim, a Teoria do Agência resume-se, nas palavras de Broadbent et al. (1996, p. 270), em "um "sistema de responsabilização" que envolve uma relação moral pela qual um indivíduo ou pequeno grupo exerce poder sobre outro para assegurar que algo, significativamente definido, seja feito por essa pessoa ou pessoas" (BROADBENT et. al, 1996, p. 270). Essa relação explicitada e denominada como "sistema de responsabilização" chama a atenção para a natureza ideo-

lógica essencialmente complexa que permeia toda e qualquer relação de responsabilidade (BROADBENT et. al, 1996).

Alguns estudos, especificadamente o dos autores Palus e Yackee (2012), argumentam que mudanças realizadas pelos poderes legislativos nos Estados Unidos introduziram a noção de Principal-Agente ao setor público. E dessa inovação surge um tipo particular de prestação de contas que pode ser vista como um controle de desempenho e/ou programa que busca observar uma especificação dos fins buscados pelo gestor e medir até que ponto eles são alcançados pelo agente (PALUS; YACKEE, 2012). Tal celeuma se dá porque os agentes executores, em regra detentores de conhecimento técnico, influenciam no processo de formulação e tomadas de decisões relacionadas às políticas, e a supervisão desses atores pelo agente principal pode trazer consequências nessas mesmas políticas envolvidas.

Pretende-se analisar as consequências políticas no processo de formulação de políticas, alterando a visão de uma relação unidirecional onde o político-principal influencia o agente para uma outra visão onde essa relação possa ser mais cooperativa e/ou recíproca. Observa-se, dessa maneira, o aumento da influência do agente sobre as tomadas de decisões legislativa e executiva, não restringindo suas ações apenas a fornecer informações, conhecimentos e ideias, denominados inclusive de ‘empreendedores políticos’ (PALUS; YACKEE, 2012). A problemática surge nas definições estratégicas de controle pelo agente principal com base na lógica de mercado (economia), que, por vezes, interferem nas normas profissionais do agente executor da política, podendo surgir conflitos de valor (PALUS; YACKEE, 2012).

Interessante ressaltar algumas questões sobre se é apropriado implementar essa "razão econômica" do setor privado no âmbito do setor público. Indaga-se as questões éticas trazidas pela implementação do agente principal nessas áreas, se são compatíveis com as relações já existentes no setor público. Do ponto de vista dos agentes do setor público, a abordagem de Principal-Agent introduz a razão econômica em áreas onde ela é, indiscutivelmente, inadequada como, por exemplo, as atividades dos "profissionais de saúde", que evidentemente não podem ser programadas da maneira que a "razão econômica" exige (BROADBENT et. al, 1996, p. 264-265). Embora perceba-se a contradição no uso dessa teoria no setor públicos, o estudo de Palus e Yackee (2012) sugere que a supervisão do agente principal sobre o funcionário-agente, primeiro reduz as barreiras de comunicação entre “principal” e “agente” e, ao fazê-lo, aumenta a influência das agências administrativas nas legislaturas e executivos eleitos, destacando o controle político da burocracia. Sugere-se também que os líderes de agências têm sucesso ao pressionar os gestores e, no caso do executivo, parte dessa influência parece ser atribuída às linhas de comunicação abertas devido a essa relação de supervisão. O que muitas vezes se vê retratada de maneira negativa, como uma estratégia para controlar politicamente os órgãos públicos, na verdade funciona como um mecanismo que impulsiona a agência e influencia as políticas públicas (PALUS; YACKEE, 2012).

A grande problemática dessa teoria, utilizando os estudos de Broadbent et al. (1996), é que o seu nível de abstração se torna um empecilho para sua aplicação mais específica e detalhada. Porém, a Teoria da Agência fornece fundamentos que corroboram o uso da gestão pública como meio de realizar atividades de interesse privado, fugindo da obrigação de perseguir o bem comum.

2.5 Teoria da legitimidade

Por fim, discute-se brevemente a Teoria da Legitimidade que afirma que os gestores têm o papel fundamental em perceber como a sociedade vê a organização. Caso as operações não estejam compatíveis com o contrato social, os gerentes terão que implantar estratégias corretivas, que precisarão ser divulgadas para ser efetivas na mudança de percepção da sociedade (DEEGAN, 2002, p. 296). De acordo com Magalhães et al. (2012, p. 5), a Teoria da Legitimidade explica a existência de um “contrato social” entre as organizações e a sociedade que legitima as primeiras, assim, a entidade deve realizar suas atividades atendendo os anseios e normas da sociedade, “tendo em vista que somente as entidades com status de “legítima” recebem a permissão social para continuar suas operações”.

Isso decorre da ideia que gira em torno do ambiente organizacional público de que a gestão precisa ganhar, manter ou recuperar legitimidade no ambiente em que opera para garantir o cumprimento dos seus objetivos. Para alcançar esse fim, a gestão focaliza suas atividades na distribuição de algum benefício econômico, social ou político aos grupos que detêm o poder de legitimá-la. Assim, “o status de legitimidade é considerado crucial para a sobrevivência e continuidade das organizações” (MAGALHÃES et al., 2012, p. 5).

Deegan (2002) afirma que as organizações tendem a mudar a sua estrutura ou operações para alinhá-las com as expectativas externas (público), as quais possuem formas ou estruturas aceitáveis (legítimas). No âmbito do setor público, essas mudanças terão, como pilares, estratégias que serão pautadas e escolhidas sempre baseadas no interesse particular do gestor de se legitimar no poder e garantir sua carreira política. Conceituando esse termo, legitimidade é “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de qualquer entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574).

Nesse prisma, ocorre que existe um "contrato" entre as organizações e a sociedade, e aparenta-se que as entidades governamentais realizam suas atividades em consonância com os interesses sociais, de tal maneira que o resultado de suas ações sejam considerados como anseios da sociedade (ARAÚJO et al., 2017). Assim, para que as organizações consigam se legitimar, estas precisam, paralelamente, alinhar suas práticas com normas e padrões comportamentais defendidos no ambiente em que atuam, ou seja, devem tentar atingir determinadas metas com o objetivo de satisfazer as necessidades de diferentes grupos. Tudo isso com o fito de transparecer estar em harmonia com o interesse público.

Vale ressaltar que é mais provável que a gestão focalize as expectativas dos grupos mais poderosos em detrimento dos menos influentes, uma vez que obtido o apoio e aprovação daqueles atores, seria mais fácil manipular a opinião dos stakeholders, distrair a oposição e anular a desaprovação (DEEGAN, 2002). Sendo assim, pesquisadores na área entendem que a legitimidade é alcançada por uma organização por intermédio dos cidadãos direta ou indiretamente ligados à ação (no caso de uma organização pública), que avaliam as atividades ou objetivos da organização e sua competência para funcionar de forma eficiente para alcançar os objetivos designados (ZIMMERMAN; ZEITZ, 2002).

Nesse contexto, é interessante que a gestão pública trabalhe regularmente na manutenção da sua legitimidade, e, para isso, deve-se realizar avaliações que testem e demonstrem se os serviços os quais disponibiliza à população são relevantes e tem aprovação social (MAGALHÃES et al., 2012). Dessa maneira, as organizações que não conseguirem um resultado positivo nessas avaliações de legitimidade estão ameaçadas a terem esse “contrato social” revogado pelos cidadãos não satisfeitos. A ‘quebra’ desse contrato está exatamente relacionada à insatisfação da sociedade com qualidade dos serviços prestados ou mesmo a ausência desses serviços, derivado disso surge o termo “lacuna de legitimidade” (MAGALHÃES et al., 2012).

Para suprir essa ‘lacuna’, os órgãos públicos criam estratégias para recuperar e/ou criar a legitimidade ausente. A ampliação de ferramentas de participação popular (orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias) e o investimento na interação com a sociedade (expansão de divulgação de dados governamentais, aumento de fóruns e funções nos sites oficiais) são exemplos dessas manobras. Além do mais, o uso da internet como recurso de propagação dessas estratégias pode ser visto como um sinal de alta qualidade de gestão, demonstrando modernidade e atualização com tecnologias recentes, implicando na preocupação da gestão pública de estar sempre se aperfeiçoando para melhor atender o cidadão-cliente (MAGALHÃES et al., 2012). Corroborando tal entendimento, Deegan (2002) afirma que essas estratégias planejadas pelos órgãos públicos só alcançariam o público-alvo (stakeholders) de maneira relevante se fossem revestidas de publicidade, já que a transparência e as políticas de divulgação são instrumentos que ajudam os órgãos públicos a melhorar sua imagem com o público (cidadãos) e se legitimar perante a sociedade.

Dessa forma, o aumento de divulgação voluntária de informação e a criação de serviços para o usuário-cidadão através da internet, aplicativos e de sites governamentais podem ser consideradas como um forte sinal da busca das organizações públicas por legitimidade. Engloba-se nessa busca, o interesse dos gestores públicos por aprovação popular, já que essa prática tende a melhorar a confiança nos líderes, os quais tem necessidade de garantir sua legitimidade para dar continuidade a seu mandato (MAGALHÃES et al., 2012).

Resta claro que todas essas práticas que objetivam a criação e/ou recuperação da legitimidade têm como meta principal fortalecer a percepção do cidadão perante a gestão pública, logo, colocar em prática os princípios de participação

popular e transparência estabelecidos na Carta Magna invariavelmente pode se revelar apenas um meio, reforçando os preceitos da teoria da legitimidade.

2.6 Literatura empírica correlata

Ao realizar uma análise global da literatura, evidencia-se a seguir as principais descobertas e limitações de estudos correlatos sobre o Colab.re. O aplicativo/rede social Colab.re permite que seus usuários identifiquem/denunciem, fiscalizem e melhorem, por meio de cooperações entre eles, os problemas existentes em sua cidade/bairro, e tem como proposta a fiscalização como forma de informação a ser passada ao governo para facilitar a gestão da cidade e planejamento urbano (GIARETTA; DI GIULIO, 2015). De modo inicial, Carvalho (2018, p. 83) nos aponta que "a participação social através do Colab.re pode ser entendida como um importante instrumento e modelo de gerenciamento de políticas públicas".

No entanto, cabe o questionamento sobre a qualidade da participação, que deveria ser o real envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas as quais esteja em inserido, o que se caracteriza como um elemento importante no desenvolvimento social e está bem além da mera utilização de um aplicativo móvel. Na literatura empírica correlata, verificou-se que a rápida e frequente disseminação de dispositivos móveis possibilitou a fiscalização das cidades por diferentes classes sociais, e torna evidente o papel do cidadão como agente ativo e participante nas questões da gestão pública. Além de, torná-los "capazes de transpor barreiras entre a cidade e suas representações, e aproximar gestores da população e suas necessidades" (SILVA; POLYCARPO, 2015, p. 14).

Segundo Giaretta e Di Giulio (2015, p. 4), quando aborda-se tecnologia digital, há uma grande expansão do horizonte comunicativo, já que as informações chegam a lugares indeterminados e em tempo real, transformando essa tecnologia em local de "participação social e convergência de ideias entre seus usuários".

Dessa realidade surgem os aplicativos, agora utilizados como ferramentas de democracia participativa, já que a partir deles ocorre o engajamento da sociedade como fiscal da gestão pública e participante ativa das realidades do setor público. Além disso, o feedback do cidadão a partir do aplicativo pode ser usado pela gestão para modificar suas tomadas de decisão e refazer/redirecionar políticas públicas (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

De acordo com a pesquisa realizada por Giaretta e Di Giulio (2015, p. 10), o aplicativo Colab.re se mostra uma rede social digital com elevada atividade dinâmica, já que as autoras verificaram em um curto espaço de tempo um aumento no número de usuários e de fiscalizações, "o que pode ser um indicativo de como o aplicativo facilita a participação e consequente engajamento, por seu modelo de funcionamento, dos seus usuários para buscar a melhoria da gestão da cidade" (GIARETTA; DI GIULIO, 2015). Corroborando esse entendimento, Carvalho (2018), em sua dissertação, aponta como um dos resultados que na ci-

dade de Paragominas em um espaço de três meses de divulgação do aplicativo, ele alcançou o 2º lugar em números de usuários e melhor percentual (0,073) do Pará. Dessa forma, demonstra-se o "imenso potencial inovador na utilização da Computação Urbana, mediante o uso de aplicativos móveis em prol do desenvolvimento de uma cidade sustentável no requisito de proporcionar a participação social" (CARVALHO, 2018, p. 83).

Os dispositivos móveis tornam mais acessíveis as formas de controle através da 'vigilância digital', monitoramento e vigilância realizada pelos cidadãos, que se visualiza como agente fiscalizador e nesse caso em tela tem como prova/apoio o registro realizado e divulgado no aplicativo por meio de dispositivos móveis com tecnologia GPS e acesso a web. Dessa forma, de acordo com Silva e Polycarpo (2015, p. 25), "o Colab é uma interface que traduz uma cidade em estado de controle" (SILVA; POLYCARPO, 2015). Segundo a hipótese de estudo de Giaretta e Di Giulio (2015), a chegada das redes sociais por meio de aplicativos ampliou e proporcionou sobremaneira as ações dos cidadãos engajados no que diz respeito a participação e voz ativa na sociedade, apesar de acreditarem que esses mesmos cidadãos também eram engajados antes dos aplicativos, porém em menor amplitude (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

Resta claro, para autores como Silva e Polycarpo (2015), que a disponibilização de ferramentas digitais aos cidadãos comuns faz com que barreiras físicas, temporais e também culturais sejam destruídas e em seu lugar surjam caminhos diversos por intermédio das redes sociais, criando, assim, a chamada inteligência coletiva gerada pela multiplicidade de conexões e diversas interações entre os usuários (SILVA; POLYCARPO, 2015).

Outra questão a ser pontuada é que essas iniciativas começam a se tornar agenda obrigatória nos programas de ações da gestão pública, já que a mesma não pode deixar de lado a influência das novas tecnologias de comunicação e o papel que assumem na sociedade atual, porém, existem barreiras a serem analisadas quanto a sua aplicabilidade, pois políticas públicas e desenvolvimento tecnológico divergem na velocidade em que caminham (SILVA; POLYCARPO, 2015).

Em seu trabalho de dissertação, a autora Salles (2017) buscou qual seria a contribuição do capital social, expresso por meio da rede social digital Colab.Re, para o desenvolvimento territorial sustentável da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Como resultado evidenciou-se que Colab.re é uma ferramenta relevante para o desenvolvimento territorial sustentável, já que a colaboração do cidadão com o poder público municipal gera um círculo virtuoso.

De acordo com a pesquisa realizada por Salles (2017), a participação via Colab.re fomenta a melhoria da gestão da cidade pois os índices encontrados são importantes para a formulação ou alteração de políticas públicas. A partir dos resultados, a gestão pública pode estabelecer prioridades para que suas ações sejam mais eficazes, já que são baseadas nas demandas enviadas pelos cidadãos (SALLES, 2017).

Como exemplo, no caso da pesquisa de Salles (2017) realizada no município de Curitiba, encontrou-se que a mobilidade urbana é a preocupação central das interações via Colab.re, apontando ao poder público as deman-

das/preocupações da população ao qual o mesmo deve ficar alerta. Isso se mostra interessante para o poder público, já que indica o caminho pelo qual a gestão pode seguir para conseguir sua legitimidade perante a população (SALLES, 2017). Na pesquisa de Carvalho (2018), explorou-se o caso do uso do aplicativo Colab.re na cidade de Paragominas - PA e a sua relação com o planejamento urbano. Para isso, foram analisados os desafios e as possibilidades de participação em termos de escopo, práticas e resultados na implementação de um aplicativo móvel para a gestão da cidade.

Uma das indagações levantadas pela literatura é a questão do papel do aplicativo Colab.re em relação ao fomento à educação. Como pode-se observar no trabalho de Molnar (2017), aonde analisa-se que apesar do aplicativo Colab.re cumprir sua finalidade de criar uma ponte entre o cidadão e a gestão pública, não existe nenhum tipo de funcionalidade que estimule ou tenha interface educativa (MOLNAR, 2017). Vale ressaltar que esse incentivo a ser realizado pelo aplicativo seria de grande relevância para que a população se conscientizasse quanto "aos problemas urbanos, como instrumento de grande valia para a construção de uma consciência cidadã a partir da divulgação de materiais que pudessem fomentar as boas práticas de cidadania e o auxílio à gestão pública e a práticas sustentáveis" (MOLNAR, 2017, p. 91).

Diante da análise das pesquisas acima identificadas, fica clara a importância e o impacto positivo que o aplicativo Colab.re causa na realidade da nova gestão pública, voltada a uma maior participação popular nas tomadas de decisões dos governos. Esse instrumento de realização da democracia participativa tem influenciado as políticas públicas dos municípios que o utilizam como canal de relacionamento com os cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi operacionalizada por meio da utilização dos recursos metodológicos de análise documental e pesquisa de campo. A investigação realizada por intermédio desses recursos traz um conhecimento mais profundo do tema escolhido, revelando-se como instrumento de suporte para corroborar e revisar alguns itens relevantes e essenciais a pesquisa (GASKELL, 2007). Na realização da pesquisa de campo, utilizou-se da Análise de Conteúdo como técnica para a interpretação dos dados da pesquisa qualitativa. A Análise de Conteúdo trata-se de uma rica técnica de análise de dados, importante e com grande potencial para o desenvolvimento teórico no campo da administração, principalmente nos estudos que se utilizam da abordagem essencialmente qualitativa (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Segundo Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais (pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação). Sabendo disso, realizou-se a sequência a seguir. Alguns dados foram levantados a partir do conteúdo do site oficial da rede social pesquisada e do aplicativo Colab.re, que disponibiliza interessantes informações estatísticas sobre os cidadãos usuários, além de permitir a análise das interações

realizadas entre usuário-usuário e usuário-gestão, as quais se revestem de verdadeiras arenas políticas.

Realizou-se busca em documentos/dados/relatórios na Secretaria Municipal do Planejamento (responsável pelo gerenciamento do Colab.re) da Prefeitura de Teresina - PI, para complementar, corroborar e/ou acrescentar informações coletadas. Convém ressaltar, que a disponibilização dos documentos foi bastante restrita. Adicionalmente, foi realizada uma análise de entrevista, divulgada no blog oficial do Colab.re, com o servidor executor (burocrata de rua) da plataforma diretamente ligado à recepção das demandas expostas pelos cidadãos, tendo como objetivo verificar qual o papel daquele na realização da efetividade do aplicativo, no que diz respeito a sua instrumentabilidade enquanto ferramenta de democracia participativa.

E, com o intuito de buscar indícios para as indagações referentes ao problema de pesquisa foi realizado um questionário semi estruturado, com algumas perguntas abertas, direcionado a cidadãos usuários do aplicativo, e aplicado de maneira online por meio do Google Forms®, nos dias 25/07/2019 a 25/08/2019, antecedida do devido aceite através de chat do aplicativo em estudo. Isso, para que fosse possível constatar o andamento das demandas, o feedback da gestão pública e a visão do utilizador perante a efetividade do Colab.re.

Como forma de filtro, foram selecionados cidadão(s) que haviam participado ativamente das funcionalidades de interação disponibilizadas pelo aplicativo Colab.re. Para isso, utilizou-se como ferramenta o ranking elaborado pelo próprio desenvolvedor do aplicativo Colab.re que através de metas e missões pontua e classifica os usuários mais participativos. Já em relação ao servidores executores, o critério de escolha foi a participação direta com o recebimento das demandas do aplicativo e elaboração de relatórios ou políticas públicas relacionadas ao mesmo.

Visando a segurança dos participantes e como forma de preservar a privacidade destes, todas as respostas foram tabuladas e analisadas anonimamente (identificando os entrevistados da forma E1, E2, E3,...), de forma a atender a confidencialidade sobre os dados da pesquisa. Dessa forma, não foram utilizadas filmagens e fotografias, somente o questionário semi estruturado que posteriormente foi transcrito para o corpo do texto.

Dentre as profissões dos usuários entrevistados tem-se: 1 (um) Assessor parlamentar, 1 (um) Assistente administrativo, 1 (um) Auxiliar Administrativo, 1 (um) Economista, 2 (dois) Empresário(a)s, 1 (um) Estagiário, 1 (um) Estudante, 1 (um) Fisioterapeuta, 1 (um) Funcionário Público, 1 (um) Pintor e 1 (um) Taxista. Essa amostra diversificada ajuda a analisar a percepção dos usuários nas diferentes classes e setores da sociedade.

Importante destacar que todo o conteúdo transcrito é de inteira responsabilidade do pesquisador, assim como todas as análises, resultados e conclusões obtidas. Fica isenta de responsabilização sobre os quesitos acima mencionados a instituição a qual a pesquisadora está vinculada, o desenvolvedor do aplicativo em estudo e a organização pública pesquisada.

Para o embasamento da Análise de Conteúdo acima mencionada, e de acordo com o estudo de Bardin (2011), foram utilizadas as lentes teóricas expostas no referencial teórico da pesquisa. Para realizar a fase de exploração do material, criou-se as seguintes categorias de respostas para a análise de conteúdo (sistemas de codificação): 1 - Influência dos Burocratas de Rua; 2 - Legitimação do Poder Público; 3 - Efetividade do aplicativo Colab.re; 4 - Educação Cívica, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Categorias para Análise de Conteúdo

(continua)

Questionário	Categoria	Lentes Teóricas
Como conheceu o Colab.re?	Educação Cívica	Teoria da Agência
Que fatores levam ao uso da rede social Colab.re?	Educação Cívica	Teoria da Legitimidade
O atendimento do aplicativo é satisfatório?	Influência dos Burocratas de Rua; Legitimação do Poder Público; e Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência, Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública
Quantas demandas já foram atendidas?	Influência dos Burocratas de Rua e Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública
Você considera o Colab.re o instrumento de participação popular mais eficiente?	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Escolha Pública
O uso do aplicativo interfere na qualidade (ou efetividade) políticas públicas da Prefeitura de Teresina?	Influência dos Burocratas de Rua	Teoria da Agência
Você percebeu alguma evolução nas políticas públicas após o aplicativo ter sido lançado?	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Legitimidade
Você considera o aplicativo Colab.re como um instrumento de participação popular na sociedade?*	Legitimação do Poder Público	Teoria da Legitimidade
Você possui alguma filiação partidária?	Educação Cívica	Teoria da Escolha Pública
Você acredita que o aplicativo Colab pode ser usado como estratégia política para aceitação da gestão pública municipal?	Legitimação do Poder Público	Teoria da Escolha Pública e Teoria da Legitimidade
Qual a relação de influência entre os servidores que recebem as demandas enviados pelo cidadão por meio do aplicativo, e as	Influência dos Burocratas de Rua	Teoria da Agência

políticas públicas promovidas?		
O aplicativo Colab.re influencia no aumento da transparência governamental da Prefeitura Municipal de Teresina?	Legitimação do Poder Público	Teoria da Escolha Pública e Teoria da Legitimidade
O aplicativo Colab. re ajuda na educação cívica (conhecimento das regras, leis, regulamentos e etc, necessários nas tomadas de decisões públicas) dos usuários do aplicativo?	Educação Cívica	Teoria da Escolha Pública
Antes de utilizar o aplicativo Colab.re você participava de outra forma na gestão pública municipal?	Educação Cívica	Teoria da Legitimidade
Fale sua percepção sobre a efetividade do aplicativo Colab.re	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência, Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

O Município de Teresina foi escolhido para ser estudado em virtude de ser um dos pioneiros, dentre as capitais brasileiras, na implantação deste modelo de política pública baseada na cidadania ativa, onde se estimula o cidadão a participar das decisões do governo apresentando-se como uma experiência particular. De acordo com dados obtidos no site oficial do Programa Colab.re, na região Nordeste do Brasil, somente duas capitais utilizam a rede social como canal oficial de comunicação (Teresina-PI e Natal-RN), sendo a capital piauiense destaque por ter uma adesão elevada se comparada com a outra capital nordestina. Observa-se também, na análise preliminar das informações, que a participação dos habitantes cadastrados em Teresina-PI, no que diz respeito aos projetos propostos à gestão municipal, chega a ser 9 (nove) vezes maior quando comparados com a cidade de Natal-RN (COLAB.RE, 2018).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Com base no questionário semi estruturado aplicado, o resultado das percepções dos usuários acerca do funcionamento e efetividade do aplicativo são descritas abaixo. Primeiramente, perguntou-se o canal que em que o usuário tomou conhecimento acerca do Colab.re.

Dos cidadãos usuários que participaram da amostra da pesquisa 58,3% conheceram o Colab.re através da Internet e 16,7% por meio de propaganda da

Prefeitura de Teresina, o que pode vir a evidenciar a falta de políticas públicas de educação cívica que estimulem o uso do aplicativo. Por outro lado, percebe-se aqui a grande influência da tecnologia, por meio da internet, nas atividades rotineiras da população, sendo o meio prioritariamente usado como canal de comunicação. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 4 - Educação Cívica, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Agência, que explica o controle de um órgão dirigente sobre um órgão executor. Tal resultado corrobora o entendimento exposto na seção teórica desta pesquisa (ABREU, 2016; CAETANO et al., 2016; COLEMAN; BRUMLER, 2009; GOMES, 2011; MAGAGNIN, 2008; SAMPAIO, 2013), que trata da democracia digital, a qual estimula o Estado na adoção de estratégias (como a utilização de mecanismos que agradem a população) que viabilizem a atuação do cidadão, e sobretudo como o ambiente online pode preencher as lacunas do atual sistema democrático representativo, o qual sofre com a baixa aprovação, de modo a promover maior participação dos cidadãos na esfera política.

Em relação aos fatores que levaram ao uso do aplicativo Colab.re, os fatores de educação cívica (informativos e/ou programas de incentivo da gestão) foram os que mais estimularam o uso do aplicativo totalizando 50% da demanda total. Esse dado, a priori, pode sinalizar que a atuação do público realmente está relacionada à efetividade das políticas de educação cívica, porém ao fazer a relação com a análise da Figura anterior percebe-se que a gestão municipal tem pouca interferência na divulgação do aplicativo, ou seja, os cidadãos acabam descobrindo o instrumento de participação por outros meios. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 4 - Educação Cívica, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Agência. Isso pode ser explicado pois a Gestão Municipal não direciona as políticas de divulgação do aplicativo. Como demonstrado nas seções teóricas da pesquisa, a educação cívica deve ser trabalhada com o fito de melhorar a consciência política do cidadão médio e, conseqüentemente, aumentar a participação nas decisões públicas (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). Na gestão municipal aqui analisada existem alguns inícios positivos dessa promoção, e outros negativos. Já os fatores de perfil, como a questão da personalidade e ideologias, ficaram em segundo lugar, sendo também considerados significativos nessa relação de participação.

Outra pergunta realizada no questionário semi estruturado, era o questionamento se o atendimento do aplicativo era satisfatório. Como resultado 75% dos entrevistados responderam que não. Dentre os motivos elencados para o baixo grau de satisfação têm-se que:

E1: "Nunca atende as reclamações"; E2: "Muitas demandas tem que ser postadas novamente, na maioria das vezes pela demora da prefeitura em solucioná-las. Algumas levaram até 2 anos para serem resolvidas enquanto que outras não"; E3: "As vezes sim, outras a demora pra solucionar uma problema apresentado"; E4: "não cumprimento das reivindicações solicitadas"; E5: "Acredito que

para o usuário melhor acompanhar o andamento dos seus chamados abertos via colab, o número de protocolo gerado pela prefeitura deveria ser consultável no site da prefeitura”; E6: “Por que em alguns casos o problema do e resolvido presencialmente na SDU”; “Demora no atendimento”; E7: “A prefeitura responde com mensagens previamente escritas (basicamente são as mesmas mensagens) e há uma certa dificuldade no acompanhamento das solicitações”; e E8: “Respondem enviando o numero do protocolo mas até agora não foi resolvido”.

Dois pontos merecem destaque nas respostas. O primeiro é que o usuário percebe, através do acompanhamento das fiscalizações de outros usuários, que algumas demandas são resolvidas e outras não. Algumas das possíveis justificativas para o não atendimento de algumas demandas pode ir desde a falta de recursos por parte da gestão pública, como pode ser também uma escolha pública conforme discutimos na seção que trata das lentes teóricas e onde foi explorada a Teoria da Escolha Pública (vide item 2.5.1).

Outras razões justificam o atendimento de demandas específicas como a própria maximização do bem estar do gestor ou cálculo político, que reforçam o entendimento da Teoria da Legitimidade abordada na seção teórica (vide item 2.5.2). Destaca-se que essas motivações fundamentadas nessas lentes teóricas tem implicações por vezes bastante negativas, como a desmotivação à participação no app, “destruição” da “educação cívica”, etc.

Já o segundo ponto diz respeito à insatisfação do retorno pela Prefeitura, sendo que, apesar de sempre haver resposta da gestão com número de protocolo, esse não é de fácil e transparente acompanhamento. Essa dificuldade de acompanhar a tramitação da solicitação realizada por meio do aplicativo, incentiva o cidadão a postar comentários negativos sobre a demanda e interagir com outros usuários, por meio de verdadeiros “debates”. Isso por um lado prejudica a imagem da Prefeitura, que não consegue dar agilidade às suas demandas. Porém, por outro lado, favorece as discussões em torno da qualidade do atendimento e da realização do objetivo final deste instrumento de participação popular, funcionando como meio fiscalizador da gestão pública.

Além disso, essa barreira na “tramitação” do protocolo é incentivada pela gestão pública para que o cidadão não saiba em qual estágio encontra-se o processo, e assim não consiga controlar a execução do serviço. Um outro incentivo para dificultar o acompanhamento do protocolo é o grande volume de reclamações recebida pela prefeitura, que necessitaria de uma boa estrutura de pessoal e de tecnologia para atender esse quesito.

Dessa forma, o protocolo gerado automaticamente satisfaz a necessidade imediata do usuário, e ao mesmo tempo que o servidor executor responsável pelo atendimentos das demandas consegue realizar sua função com certa discricionariedade. Dessa forma, esse item se vincula as categorias: 1 - Influência dos Burocratas de Rua; 2 - Legitimação do Poder Público; e 3 - Efetividade do aplicativo

Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública. Isso pode ser explicado pela teoria dos Burocratas de Rua, que, de acordo com Lipsky (1980), são "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricção na execução do seu trabalho", e segundo Meyers e Vorsanger (2010) "que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis ou regulamentos". Esses atores, dentro de suas funções, têm certa de liberdade na escolha da execução de uma demanda, estabelecendo certas prioridades de determinados bairros/setores baseado na sua discricionariedade.

Ao perguntar no questionário semi estruturado quantas demandas já foram atendidas, o maior grupo, formado por 41,7% dos usuários entrevistados, disse que tiveram de 0 a 5 demandas atendidas. Porém, uma quantidade significativa de 33,3% deles afirmam que tiveram acima de 50 demandas atendidas. Dessa forma, esse item se vincula as categorias: 1 - Influência dos Burocratas de Rua e 2 - Efetividade do aplicativo Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública.

Essas demandas atendidas são filtradas e escolhidas com certa discricionariedade pelo servidor executor que fica na outra ponta, realizando o recebimento das proposições/fiscalizações, que fundamenta-se pela Teoria da Agência. Um outro ponto é a questão da efetividade ao observar a quantidade de demandas atendidas, porém todas resolvidas de maneira superficial. Essa aparência é fortalecida para legitimar a gestão pública explicada pela Teoria da Legitimidade.

Ao perguntar se, na escolha dos instrumentos de participação popular ofertados pela gestão pública municipal para a contribuição do cidadão, qual seria o mais eficiente, 66,7% respondeu que o aplicativo Colab.re é realmente o instrumento de participação popular mais eficiente dentre os ofertados pela gestão pública municipal para que o cidadão faça sua contribuição. E, dentre os 33,3% que não consideraram o Colab.re o mais eficiente, um usuário descreveu o seguinte: E1: "NÃO, mas parece ser o único, as ouvidorias não funcionam, não conseguimos contato presencialmente com os gestores da strans, sdus, etc.". Ou seja, mesmo não considerando o mais eficiente ainda parece ser o único que consegue aproximar-se do objetivo de ouvir o cidadão. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 2 - Efetividade do aplicativo Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública.

De acordo com a referida Teoria mencionada, a gestão pública adequa suas atividades de acordo com a expectativa dos seus eleitores, ou seja, no caso das demandas publicadas no Colab.re que acabam ganhando uma certo alcance populacional por ser divulgada em rede social acessível a qualquer cidadão, é interessante que a Gestão Municipal atenda (mesmo que de maneira superficial) os anseios colocados pelos usuários do aplicativo.

Em relação à interferência do aplicativo Colab.re na qualidade (ou efetividade) das políticas públicas da Prefeitura de Teresina, 66,7% dos usuários entrevistados acreditam que sim, que o uso do aplicativo Colab.re interfere na qualidade das políticas públicas municipais. Dessa forma, esse item se vincula a ca-

tegoria 2 - Efetividade do aplicativo Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública.

De acordo com a Teoria da Escolha Pública, o interesse dos gestores públicos por sua legitimação no poder acaba interferindo no modo de realizar, escolher e instrumentalizar as políticas públicas. Isso faz com que suas escolhas sejam baseadas em interesses privados e não primordialmente no objetivo final do bem comum. Diante do exposto, ao utilizar dados e solicitações advindas do aplicativo Colab.re para aprimorar políticas públicas e/ou até mesmo criar uma nova política pública, a gestão está realizando uma escolha que defende seus interesses de manter-se aceita e aprovada pelo público.

Já destacado nessa pesquisa, segundo Dahl (2012), os cidadãos participantes ativamente colaborariam para a melhoria das políticas públicas, já que auxiliariam na busca por melhores alternativas que abarcassem os anseios da sociedade em geral. Apesar da maioria dos entrevistados acreditarem que o uso do aplicativo Colab.re interfere na qualidade das políticas públicas municipais, eles se dividem ao responderem se perceberam alguma evolução nas políticas públicas após o aplicativo ter sido lançado. Metade diz que sim e a outra metade acredita que não. Porém, dentre aqueles que responderam sim, esses foram os motivos:

- E1: "Acho que sim, pelo menos demonstram interesse em solucionar, até pq não solucionando o denunciante fica cobrando".
- E2: "a prefeitura está sendo forçada a dar respostas às demandas, embora essas respostas sejam insuficientes".
- E3: "Educação".
- E4: "Engajamento da população".

Tais respostas são devidamente reforçadas e fundamentadas na Teoria da Legitimidade explorada como lente teórica dessa pesquisa. Tal Teoria defende que a gestão pública trabalhe regularmente na manutenção da sua legitimidade, e, para isso, deve-se realizar avaliações que testem e demonstrem se os serviços os quais disponibiliza à população são relevantes e tem aprovação social (MAGALHÃES et al., 2012). Dessa forma, esse item se vincula a categoria 2 - Efetividade do aplicativo Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Legitimidade.

Como resultado dessa necessidade de legitimação a gestão pública precisa gerar na sociedade uma sensação de que "ouve" seus anseios. Quando questionados se consideraria, o Colab.re como instrumento de participação popular, o resultado dessa pergunta (100% de respostas positivas), corrobora o entendimento já consolidado na literatura empírica de que o Aplicativo Colab.re realmente é considerado, inclusive pela população, um instrumento de participação popular.

Dessa forma, esse item se vincula a categoria 3 - Legitimação do Poder Público, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Legitimidade.

Esse item corrobora a essência da Teoria da Legitimidade, pois apesar dos próprios cidadãos não considerarem o aplicativo satisfatório e o considerarem de efetividade parcial, esses mesmos atores o consideram como instrumento de participação popular, conferindo a gestão pública méritos para se legitimar no poder. Isso acontece pois a população enxerga que houve esforços da administração pública para promover a participação popular.

Sabendo da influência dos partidos políticos e das condições que seus filiados podem desenvolver dentro de um programa da gestão pública, notou-se que 91,7% dos usuários entrevistados dizem não ter quaisquer filiações partidárias. Partindo dessa condição, as fiscalizações tendem a mostrar-se mais neutras em relação a movimentos pró e contra a gestão pública atual. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 4 - Educação Cívica, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública. Isso se dá pelo fato de demonstrar o interesse da gestão em abranger cidadãos que comumente não estariam preocupados em participar.

Outro dado encontrado na análise dos resultados que é alicerçado pelas lentes teóricas da Escolha Pública e da Legitimidade, ocorre na sinalização de 100% dos entrevistados que acreditam que o aplicativo Colab pode ser usado como estratégia política para aceitação da gestão pública municipal. Como bem explicado na seção teórica dessa pesquisa, os órgãos públicos criam estratégias para recuperar e/ou criar a legitimidade ausente. A ampliação de ferramentas de participação popular (orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias) e o investimento na interação com a sociedade (expansão de divulgação de dados governamentais, aumento de fóruns e funções nos sites oficiais) são exemplos dessas manobras.

Dessa forma, esse item se vincula a categoria 2 - Legitimação do Poder Público, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública e Teoria da Legitimidade.

Paralelamente, a Teoria da Escolha Pública explica que as escolhas, as quais se referem suas diretrizes, se caracterizam por serem, na sua maioria, essencialmente voltadas ao caráter privado e que não necessariamente coincidem com as intenções e necessidades de ordem pública. É o que direciona o resultado das respostas analisadas, já que infere-se que o aplicativo em estudo é utilizado para melhorar a aceitação da gestão municipal.

Fazendo nova relação com os Burocratas de Rua, a maioria de 58,3% acreditam que existe uma influência de 25% a 50% dos servidores que recebem as demandas enviadas pelo cidadão por meio do aplicativo e as políticas públicas promovidas. Somando as outras faixas de respostas de influência de (51% a 75%, e 75% a 100%), chega-se a um percentual de 83,3% que acreditam haver interferência dos burocratas de rua nas políticas públicas advindas das demandas originadas do aplicativo Colab.re. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 1 - Influência dos Burocratas de Rua, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Agência. Os burocratas são vistos como detentores do monopólio dos serviços públicos sobre os quais possuem todas as informações, mais do que

seus principais quanto aos custos reais de fornecimento desses serviços, bem como sobre sua real necessidade (COSTA et al., 2013).

Em relação à transparência governamental, questionou-se se o aplicativo Colab.re promove alguma variação nesse sentido. Como resultado, 66,7% dos respondentes confirmam a influência do aplicativo Colab.re no aumento da transparência governamental da Prefeitura Municipal de Teresina. Como visto anteriormente, as iniciativas de promoção da transparência e participação popular (aí incluído a democracia participativa digital) tendem a ser efetivadas em contexto onde os benefícios de tais ações gerem retorno satisfatório aos gestores públicos.

Dessa forma, esse item se vincula a categoria 3 - Legitimação do Poder Público, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública e da Legitimidade.

Dessa forma, observa-se, de acordo com a obra de Alt e Lowry (2010), que o objetivo de legitimar a gestão pública com base no aumento da transparência pode vir a gerar uma melhora no bem-estar dos ‘usuários eleitores’ e, ao mesmo tempo, pode compensar os efeitos negativos das políticas desaprovadas pela população, como é o caso das demandas não atendidas pelo aplicativo. Isso pode ser demonstrado em algumas falas encontradas nas respostas abertas do questionário: E1: “Através das postagens da população temos uma visão geral dos problemas enfrentados pela população no que diz respeito a gestão da prefeitura”; E2: “a gestão passa a ser efetivamente democrática, ou seja, os órgãos públicos respondendo às demandas da sociedade”; E3: “Permite uma maior interação entre as partes”; E4: “Mostra os anseios da população e dá uma certa transparência acerca dos investimentos públicos municipais”.

A próxima pergunta do questionário semi estruturado é acerca da promoção da educação cívica.

Interessante analisar que 50% dos entrevistados não acreditam que o aplicativo ajuda na educação cívica (conhecimento das regras, leis, regulamentos e etc, necessários nas tomadas de decisões públicas), e exatos 50% confirmam que esse foi o fator que os levaram a usar o aplicativo. Os motivos que fundamentam o auxílio na educação cívica são, de acordo com os usuários entrevistados:

E1: “Sinto que as pessoas procuram conhecer mais as leis do município e assim poderem cobrar das autoridades a solução dos problemas”; E2: “Acho que cada vez mais estamos cobrando políticas públicas”; E3: “Por que faz com que cada um compre seu papel nos direitos e deveres”; E4: “Provoca a pessoa a pesquisar mais sobre leis e normas”.

Dessa forma, esse item se vincula a categoria 4 - Educação Cívica, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública.

Como discutido no início desta pesquisa, faz-se importante destacar a relevância das mídias digitais no âmbito da participação social, pois o intenso uso

das tecnologias abriu novas possibilidades para que a sociedade civil pudesse ampliar sua participação ativa na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e a articulação dos cidadãos, possibilitando um maior envolvimento dos atores sociais (ARAÚJO; PENTEADO, SANTOS, 2015).

Em decorrência dessa questão, no transcorrer do questionário semi estruturado foi perguntado se antes de utilizar o aplicativo Colab.re o usuário participava de outra forma na gestão pública municipal. O resultado foi que 66,7% dos respondentes não utilizavam outra forma de participação na gestão pública municipal. Isso demonstra que essa forma de participação digital promovida pelas mudanças tecnológicas na sociedade, aumentou a participação popular nas decisões públicas já que esse instrumento facilita e incentiva a participação. Dessa forma, esse item se vincula a categoria 4 - Educação Cívica, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Legitimidade.

E, para finalizar os usuários-cidadãos selecionados a participar do questionário semi estruturado foram convidados para falar sobre sua percepção acerca da efetividade do aplicativo Colab.re na Gestão Pública do Município de Teresina - PI. A seguir, são enumeradas as respostas obtidas:

- E1: "Nenhuma";
- E2: "O aplicativo em si é excelente. O único problema é a baixa resolutividade das demandas";
- E3: "Ajuda pelo menos em divulgar ações, sugerir reparos, etc.";
- E4: "Efetividade parcial. As solicitações simplistas deveriam ser prontamente resolvidas";
- E5: "Tenho bastante participação no aplicativo no que se refere ao trânsito e as vezes meus chamados não são atendidos pelo fato da prefeitura julgar desnecessário ou não concordar com a ideia por mim transmitida. Nessa ótica, deparo-me com sensação de impotência pelo fato de não ter, a partir dali, como dialogar com servidor da prefeitura e assim discutir e confrontar a respeito da ideia envolvida no chamado";
- E6: "Dias melhores a de vim";
- E7: "É um excelente iniciativa de participação do cidadão, motivo principal de minha adesão. Mas o Aplicativo é somente o caminho (interface), é necessário um Controle de Qualidade (principalmente da Prefeitura) sobre as demandas executadas. Eu percebi que o serviço de reparação de buracos nas vias é EXTREMAMENTE ruim e sem nenhum controle de qualidade";
- E8: "Agilizou a interação entre a Prefeitura e a população".
- E9: "Contribui para a conscientização da população e a melhoria dos serviços públicos municipais".
- E10: "Demora na resolução do problema";

- E11: "O aplicativo seria mais efetivo se houvesse uma forma de acompanhamento da solicitação mais clara e objetiva”;
- E12: "Parabenizo pelo iniciativa da Prefeitura mas tem que funcionar”.

Dessa forma, esse item se vincula a categoria 2 - Efetividade do aplicativo Colab.re, a partir da análise de conteúdo fundamentada na Teoria da Escolha Pública, Teoria da Agência e Teoria da Legitimidade.

Por meio da análise das respostas obtidas através do questionário semi estruturado aplicado, os usuários-cidadãos apoiam a iniciativa e acreditam no potencial do programa, porém encontram dificuldades na resolução das demandas propostas.

Interessante analisar a fala de Hassan Said Souza (2019), coordenador da Ouvidoria Municipal de Teresina que disse: “O Colab tem hoje 72% de resolutividade nas participações dos cidadãos na plataforma”, e paralelamente não encontrar satisfação perante o usuário questionando-se a obtenção desses dados pela gestão municipal.

Como implicações decorrentes dos resultados alcançados, notou-se que, apesar de todos os usuários entrevistados considerarem o aplicativo Colab.re como um instrumento de participação popular promovido pela gestão pública do Município de Teresina, o seu atendimento pela Prefeitura não é satisfatório. Em uma outra vertente essa insatisfação torna-se instigante pelo fato de que os próprios respondentes afirmarem que uma grande quantidade de demandas foram atendidas. Porém, de acordo com suas respostas o atendimento inicial é rápido e automático (com o envio de um número de protocolo) mas que o andamento da resolução é superficial, por vezes demorado e não passa por um controle de qualidade.

A maioria dos usuários entrevistados já eram cidadãos ativos, vez que utilizavam outros instrumentos participativos e consideram o aplicativo Colab.re o instrumento de contribuição cidadã mais eficiente ofertado pela gestão municipal, e que seu uso interfere na qualidade e evolução das políticas públicas, além de colaborar para a transparência governamental e mesmo que de maneira discreta ajuda na educação cívica sendo esse o fator preponderante para o seu uso. Uma outra implicação é que apenas um usuário (8,33%) respondente tem filiação partidária, o que gera estranheza pois os cidadãos ligados a partidos políticos geralmente são os participantes mais ativos. De toda maneira, todos acreditam que o aplicativo é usado como uma estratégia de legitimidade governamental.

Por fim, o ponto de maior destaque nas respostas analisadas é que a grande maioria dos usuários acredita que exista influência entre as ações realizadas pelos servidores executores das demandas e as políticas públicas promovidas.

Esse dado reforça a parcialidade na dinâmica de resolução dos problemas urbanos, acarretando preferências por regiões/bairros de interesse particular do

servidor. O aplicativo Colab.re, na visão dos usuários respondentes, é considerado um instrumento de participação popular de efetividade parcial, pois embora seja uma excelente iniciativa de ponte entre a gestão e o cidadão necessita de algumas melhorias para que haja mais interatividade, diálogo e contribuição dos cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados na pesquisa possibilita refletir acerca da percepção do cidadão no caso das demandas/fiscalizações recebidas pelo aplicativo em estudo, as quais recebem prontamente um feedback dos servidores-executores por meio de um número de protocolo, mas que, de acordo com o índice de satisfação dos usuários (25%), não solucionam as necessidades do cidadão. Interessante salientar que, em relação à qualidade, um usuário destacou que, quando a demanda é atendida, esta não passa por um controle de qualidade, resultando em serviços inapropriados.

Entretanto, a despeito do exposto, os resultados do presente estudo indicam que 100% dos usuários selecionados e entrevistados vêem o aplicativo Colab.re como um verdadeiro instrumento de participação popular. A qualidade das respostas aos cidadãos foi um dos temas discutidos em recente (11/06/2019) reunião da Prefeitura com os gestores do Colab.re. O desenvolvedor do aplicativo consegue, através de inteligência artificial nas redes sociais, realizar uma pesquisa a partir dos comentários de usuários, classificando estes como positivos, neutros ou negativos. A partir daí, o aplicativo fornece subsídio a prefeitura para que a mesma melhore a comunicação com o cidadão.

Esse ponto traz, como resultado, que 50% dos usuários vêem o aplicativo como um incentivo à promoção das políticas ou mesmo como instrumento de educação cívica, já que estimula o cidadão a incrementar o seu conhecimento sobre regulamentos e leis que envolvam a questão analisada, como ficou exposto nas respostas. No que diz respeito à transparência governamental, 66,7% dos usuários entrevistados consideram que existe uma conexão entre a utilização do aplicativo e um aumento da transparência, pois a gestão municipal acaba por sofrer maiores cobranças gerando obrigações para com o cidadão fiscalizador, obrigações estas que vão desde respostas as solicitações feitas à exposição de dados governamentais.

Diante dos resultados, pode-se concluir que não ficou evidente se a participação do cidadão está associada à existência de políticas públicas de educação cívica. Existem indícios em sentidos opostos que atrapalham a análise final e a definição dessa relação entre os fatores.

Ao analisar a influência das tomadas de decisões dos burocratas de rua no desempenho das suas funções como receptores das demandas realizadas pelos usuários no aplicativo Colab.re, 83,3% dos entrevistados encaram essa atuação dos servidores executores como importantes e muito significativas na resolução da demanda. As potencialidades negativas da influência dos burocratas de rua são acentuadas no momento em que analisa-se tais servidores como indivíduos que possuem interesses privados, ou seja, homo economicus postulado no comportamento individual (indivíduo egoísta, racional e maximizador). Dessa forma, de acordo com a Teoria da Escolha Pública, não existe uma escolha privada que seja genuinamente pública.

Ao investigar a efetividade do aplicativo Colab.re, enquanto ferramenta da democracia participativa digital na gestão pública municipal de Teresina-PI, a

resposta dos cidadãos entrevistados é que o programa tem baixa resolutividade e que poderia gerar mais soluções diante de problemas simples, culminando com a percepção de 100% dos respondentes de que não é satisfatório. Mesmo assim, apesar da percepção de baixa efetividade, por parte dos participantes da pesquisa, pode-se concluir que o aplicativo Colab.re é um excelente instrumento de participação popular, enquadrado como ferramenta da Democracia Digital, de fácil manuseio, que se faz presente e é acessível para os diferentes níveis sociais e que as variáveis explicativas o colocam como excelente canal de comunicação entre a gestão e o cidadão. Os dados divulgados pelo próprio site do desenvolvedor do aplicativo mostraram-se bastante significantes para explicar a realização da pesquisa no Município de Teresina - que no início da pesquisa encontrava-se como a cidade mais participativa do país segundo índices do Colab.re.

Por fim, considerando que a gestão municipal ainda não atende completamente as demandas publicadas pela população por meio do aplicativo, e que existem alguns empecilhos na continuidade da comunicação entre a gestão e o cidadão é necessário um aprimoramento administrativo no recebimento das demandas por parte dos servidores da Prefeitura.

Como limitação à presente pesquisa, cita-se o fato de que o Roteiro de Entrevista inicialmente proposto teve que ser aplicado por meio de um questionário semi estruturado do Google Forms@ devido a dificuldade de aceitação da forma previamente convencionada (formulário impresso e assinado), o que eventualmente pode, afetar significativamente os resultados que produziram as estatísticas encontradas. O fato de que alguns dos usuários, selecionados no ranking dos mais participativos, não concordaram com a participação na pesquisa (a não concordância era automática a partir do momento que não disponibilizava o email para contato) também mostra-se uma importante limitação da presente pesquisa.

Ainda sobre a aplicação do questionário semi estruturado, o número limitado de usuários que aceitaram e responderam o questionário, reduzindo consideravelmente a amostra, impossibilita quaisquer tipos de generalizações dos resultados além da amostra analisada.

Sobre a oportunidade para futuras pesquisas propõe-se a análise de documentos e rotinas realizadas pelos burocratas de rua, pesquisando como se dá o processo desde o recebimento da demanda até a realização da ação e/ou política pública. A realização de uma análise comparativa entre os dados sobre a resolução das demandas divulgadas pela Prefeitura, e os dados encontradas a partir dos usuários, fazendo a interlocução com as Teorias da Legitimidade e da Escolha Pública, também apresenta-se como uma importante oportunidade para a condução de futura pesquisa.

Por fim, torna-se relevante a análise pormenorizada de quais bairros e/ou regiões recebem a maior quantidade de políticas públicas e projetos governamentais, e verificar se essas regiões são as que realmente possuem a maior concentração de participação dos cidadãos usuários.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio C. A. de. **Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital**. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, no 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000300794&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07/11/2018.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ALT, James E.; LOWRY, Robert C. **Transparency and accountability: Empirical results for US States**. Journal of Theoretical Politics, v. 22, n. 4, p. 379-406, 2010.

ANDION, Carolina et al. **Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista**. Revista Administração Pública. Vol. 51, Nº 3. Rio de Janeiro May/June 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000300369>. Acesso em: 08/11/2018.

ANDRADE, Guilherme. **Colab alinha metas para melhorias de atendimento e resolutividade**. Site da Prefeitura Municipal de Teresina, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/11/colab-alinha-metas-para-melhorias-de-atendimento-e-resolutividade/>>. Acesso em: 08/06/2019.

ARAÚJO, Aurélia. **Prefeitura de Teresina avança em gestão colaborativa com aplicativo Colab.re**. Site da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Teresina, 2019. Disponível em: <<https://semplan.teresina.pi.gov.br/2016/05/18/prefeitura-de-teresina-avanca-em-gestao-colaborativa-com-aplicativo-colab-re/>>. Acesso em: 08/06/2019.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G.. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10**. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

ARAÚJO, J. G. N.; LAGIOIA, U. C. T.; SOEIRO, T. M.; SANTOS, A. A. **Um estudo sobre as evidenciações contábeis dos Governos do Distrito Federal e dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da legitimidade e dos custos políticos**. Enfoque Reflexão Contábil, v. 36, n. 1, p. 85-104, 2017.

ARAÚJO, Rafael de P. A.; PENTEADO, Cláudio L. C.; SANTOS, Marcelo B. P. dos. **Democracia digital e experiências de e-participação**. História, Ciências, Saúde. Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1597-1619. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v22s0/0104-5970-hcsm-22-s1-1597.pdf>>. Acesso em: 09/11/2018.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10a ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARMANI, D. **Desenvolvimento Institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil.** In: CÂMARA, C. (org.). Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001.

_____. **Mobilizar para Transformar – A Mobilização de Recursos nas Organizações da Sociedade Civil.** São Paulo: Peirópolis; Recife: Oxfam, 2008.

ARMANI, D. **Sustentabilidade: desafio democrático.** In: BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e AIDS. Sustentabilidade: aids e sociedade civil em debate. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático.** In: _____. [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54. (Coleção Democracia Participativa).

_____. **Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BAQUERO, Marcello. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil.** Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, Nov 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12/02/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000200005>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Samuel A. R.; SAMPAIO, Rafael C. **A Confiança Para A Manutenção De Uma Inovação Democrática: O Caso Do Orçamento Participativo Digital De Belo Horizonte.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 142-163. Disponível em: <<https://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/60133/68887>>. Acesso em: 08/11/2018.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e democracia.** In: Revista Lua Nova. São Paulo. n. 33, p. 5-16, 1994.'

BESSELAAR, P. V. D.; BECKERS, D.. **Demographics and sociographics of the digital city.** Disponível em: <<http://portal.acm.org/citation.cfm?id=701393>>. Acesso em: 02/02/2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 392p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 10ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. vol. 1. 529p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01/08/2017.

BRASIL. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

BROADBENT, J., DIETRICH, M.; LAUGHLIN, R. **The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: Conceptual and cultural problems.** Critical Perspectives in Accounting, 7(3), 259-284, 1996.

BUCHANAN, James M. **La perspectiva de elección pública.** 1983. Disponível em: <www.eumed.net/coursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>. Acesso em: 20/03/2019.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

CAETANO, Bárbara P.; OLIVEIRA, Guilherme W. de; PAULA, Melise M. V. d; SOUZA, Jano M. de. **Democracia digital: uma análise sobre recursos e aceitação.** Conference: Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação, Florianópolis, Volume: XII, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 9. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Tarcísio Lemos Monteiro. **Computação urbana - O uso do aplicativo móvel Colab.re como dispositivo de participação social na gestão da cidade de Paragominas - PA.** 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2018. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9984>>. Acesso em: 12/07/2019.

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** RAP. Rio de Janeiro 37(5): 969-92, Set./Out. 2003.

CIPEK, Tihomir. Participative democracy. **Does democracy needs active citizens?. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju**, v. 11, n. 1, p. 113-126, 2015.

COELHO, V. S. **Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent**. *International Journal of Urban and Regional Development*, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/4738794_Democratization_of_Brazilian_Health_Councils_The_Paradox_of_Bringing_the_Other_Side_into_the_Tent>

COELHO, Vera S. R. P. **Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e políticas de saúde**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v. 7, p. 279-295.

COLAB.RE. **Colab: a rede social para a cidadania**. Página inicial. Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 12/02/2018.

COLAB.RE. **Colab: a rede social para a cidadania**. Página inicial. Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 12/07/2019.

COLEMAN, S., BRUMLER, J. G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 233p.

CORDEIRO, Natália. **Ação governamental e direitos das mulheres: abrigo para mulheres ameaçadas de morte no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no 23. Brasília, maio - agosto de 2017, p.p. 259-294. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172308>

CORTES, Soraya Vargas. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v. 7, p. 137-149.

COSTA, G. P. C. L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. **As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente**. Rio de Janeiro - RJ: *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1.089-1.116, 2013.

CUNHA, Eleonora Chettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria B. **Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social**. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. In: Robert A. Dahl; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DEEGAN, Craig. **Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation**. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 15, n. 3, p. 282 - 311, 2002. <http://dx.doi.org/10.1108/09513570210435852>

DINIZ, Eduardo Henrique et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Rio de Janeiro: *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, Feb. 2009. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03/05/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>.

DOWBOR, Ladislau. **Inovação social e sustentabilidade**. Lisboa: *Economia Global e Gestão*. Vol. 12, n. 2, ago. 2007. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442007000200002. Acesso em: 08/11/2018.

ESTÊVÃO, Carlos V. **Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de Educação para os Direitos Humanos**. *Revista Lusófona de Educação*, [S.l.], v. 17, n. 17, p. 11-30, aug. 2011. ISSN 1646-401X. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/2361>. Acesso em: 10/11/2018.

EUGÉNIO, T.. **Avanços na divulgação de Informação Social e Ambiental pelas empresas e a Teoria da Legitimidade**. *Revista Universo Contábil*, v. 6, n. 1, p. 102-118, 2010.

FARAH, Marta. **Gênero e políticas públicas**. *Revista Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo - capítulo 8**. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. *Diálogos para o desenvolvimento*, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

FELISBERTO, Nilzo. **A Cidadania Ativa e o Direito**. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 13 ago. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.38260&seo=1>. Acesso em: 23/05/2018.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e Controle Social Na Administração Pública**. Rio de Janeiro: UERJ, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>. Acesso em 12/02/2019.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. **Crerios de Excelrncia 2013: Avaliao e diagnstico da gestao organizacional**. 20ª Ed. So Paulo, FNQ, 2013.

FONSECA, Igor Ferraz da. **Relaes de poder e especificidades do contexto em fruns participativos. Efetividade das instituies participativas no Brasil: estratgias de avaliao**. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Braslia: Ipea, 2011.

FONSECA, Jumria Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestao Democrtica de Goiania**. Dissertao (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Ps-Graduao em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Catlica de Goias. Goiania, 2009.

GASKELL, G. (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prtico**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

GASPARDO, Murilo. **Democracia participativa e experimentalismo democrtico em tempos sombrios**. Estudos Avanados. Vol. 32, n. 92, So Paulo Jan./Apr. 2018. Disponvel em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065>. Acesso em: 07/11/2018.

GIARETTA, Juliana; DI GIULIO, Gabriela. **Aplicativos Digitais, Governana Local e Sustentabilidade Urbana: o Caso do Colab**. GT 8 – Mdia e Meio Ambiente, 2015.

GOMES, W. **Participao poltica online: questes e hipoteses de trabalho**. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). Internet e participao poltica no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

GUERREIRO, E. P. **Cidade digital: infoincluso social e tecnologia em rede**. So Paulo: SENAC. So Paulo, 2006.

HABERMAS, J. **A crise de legitimao no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatstica. **Perfil dos estados e dos municpios brasileiros: cultura: 2017** / IBGE, Coordenao de Populao e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 106p.

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KOTHARI, U. **The case for participation as tyranny**. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). Participation: the new tyranny? New York: Zed Books, 2001. P. 1-15.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. **A participação social no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa)

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LÚCIO, Álvaro Laborinho. **Desenvolvimento, educação e direitos humanos**. Braga: Rev. Port. de Educação, v. 26, n. 2, p. 225-243, 2013.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos-SP, 2008.

MAGALHÃES, Fabio Rodrigues; SILVA, Agnaldo Batista da; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do; COSTA, Ricardo Ferreira da. **Rumo a um Quadro Teórico Abrangente para as Práticas de Internet Financial Reporting no Setor Público**. In: Encontro da ANPAD, XXXVI, 2012, Rio de Janeiro.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, s.d. p. 57-114.

MARTELLI, Carla Gandini Giani; PIRES, Valdemir; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. (Coleção PROPG Digital- UNESP). ISBN 9788579835667. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/126230>>.

MARTINS, D. A.; RAMOS, A. S. M. . **Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade**. In: III Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2008, Salvador - BA: Anais do III EnAPG-ANPAD, 2008.

MEDEIROS, Alessandro M. **Democracia Participativa**, 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em 05/08/2017.

MEDEIROS, Janann Joslin, OLLAIK, Leila Giandoni. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. RAP — Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

MEIROWITZ, Adam. **Probabilistic Voting and Accountability in Elections with Uncertain Policy Constraints**, Journal of Public Economic Theory 9: 41–68. 2007.

MENDES, Igor. **Colab alinha metas para melhorias de atendimento e resolutividade**. Site da Prefeitura Municipal de Teresina, 2019. Disponível em:

<<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/11/colab-alinha-metas-para-melhorias-de-atendimento-e-resolutividade/>>. Acesso em: 08/06/2019.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. **Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o Vote na Web**. In: IV Congresso Latinoamericano de Opinião Pública – WAPOR 4, Belo Horizonte, 2011. Disponível em

<<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/Ricardo%20Fabrino%20Mendon%203%A7a.pdf>>. Acessado em: 20/03/2018.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. **Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). Administração Pública: coletânea. São Paulo: Ed. da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

MOHAN, G.; STOKKE, K. **Participatory development and empowerment: the dangers of localism**. Third World Quarterly, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

MOLNAR, Marcos Alberto Stanischesk. **Educação Ambiental e serviços urbanos: uso de aplicativos digitais para a gestão do verde urbano no município de São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, University of São Paulo, São Paulo, 2017. DOI:10.11606/D.6.2017.tde-24072017-184839. Acesso em 12/07/2019.

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios**. Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Acesso em 05/08/2018.

NITTIS, Louise De. **Cidades Digitais: como a tecnologia pode melhorar a vida nos municípios**. E-Gestão Pública, 2019. Disponível em: <<https://www.e-gestaopublica.com.br/tecnologia-nos-municipios/>>. Acesso em 11/03/2019.

NOGUEIRA, Alexandre. **Colab representa 75% das demandas de terrenos baldios e imóveis abandonados**. Site da Prefeitura Municipal de Teresina, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/10/colab-representa-75-das-demandas-de-terrenos-baldios-e-imoveis-abandonados/>>. Acesso em: 08/06/2019.

OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. **Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal**

da Amazônia. RER, Revista de Sociologia e Economia Rural, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.

OLIVEIRA, Antonio. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas.** Revista de Administração Pública, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

PALUS, C. K.; YACKEE, S. W.. **Oversight as Constraint or Catalyst? Explaining Agency Influence on State Policy Decision Making.** The American Review of Public Administration 43(3): 273–291, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Paulo T. **A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** Análise Social, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N.; ALMEIDA, Acir; SILVA, Fábio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas - Capítulo 20.** Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271 a 1294, dez. 2012. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140>>. Acesso em: 17/05/2019.

REIS, F. W. **Cidadania, mercado e sociedade civil.** In: DINIZ, E. et all. O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs/Ipea/ Hucitec, 1994.

SALLES, Fernanda da Rocha. **Capital social e desenvolvimento territorial sustentável: o uso da rede social Colab na região Metropolitana de Curitiba.** 125 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes.** Curitiba - PR: Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 4, n. 1-2, p. 55-79, 2013.

SANCHEZ, C.; MARCHIORI, P. **Participação Popular no Contexto das Iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 2, n. 2, p. 103-118, 2017.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância**

para o desenvolvimento social e das ações públicas. Desenvolvimento em Questão, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. **Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local.** Natal - RN: Revista Direito e Liberdade, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017.

SERVA, Maurício. **Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público.** In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C. A.; FERNANDES, V. (Orgs.). Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade. 1a ed. Barueri: Manole, 2012, v. 01, p. 3-32.

SILVA, Alexandre Campos; POLICARPO, Clayton. **Rede social, colaboração e mobilidade: o caso do aplicativo urbano Colab no Brasil.** Campinas, SP: RUA, v. 20, n. 2, p. 18-31, jul. 2015. ISSN 2179-9911. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8638918>>. Acesso em: 25/03/2019. DOI: <https://doi.org/10.20396/rua.v20i2.8638918>.

SILVA, Marcos F. G. **O processo orçamentário no Brasil.** Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: EAESP/FGV-SP, 1995.

SILVA, P. **Sustentabilidade social: um estudo de caso no mosteiro Monte Carmelo.** Curitiba, 2007. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, Hassan Said. **Ouvidoria realiza capacitação para ampliar resolutividade do Colab.** Site da Prefeitura Municipal de Teresina, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/05/30/ouvidoria-realiza-capacitacao-para-ampliar-resolutividade-do-colab/>>. Acesso em: 08/06/2019.

SUCHMAN, M. C.. **Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches.** Academy of Management Review, 20(3), 571-610, 1995.

TAVARES, Rosana Carneiro. **O sentimento de pertencimento social como um direito básico e universal.** Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, v. 15, n. 106, p. 179-201, jun. 2014. ISSN 1984-8951. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1984-8951.2014v15n106p179>>. Acesso em: 20/03/2018. DOI: <https://doi.org/10.5007/1984-8951.2014v15n106p179>.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1997.

VENTURA, Tiago. **Democracia e participação: inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil**. Cadernos EBAP.BR, v. 14, no 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./ Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000300705&script=sci_abstract>. Acesso em: 14/11/2018.

VIGLIO, José Eduardo. **Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal – SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos-SP, 2004. Acesso em: 05/12/2015.

WAMPLER, Brian. **Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias**. p. 151-158. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011.

WELLEN, Jhamille. **Conheça as cidades que estão mudando a cara da participação social no Brasil**. Página do Blog do Colab, 2018. Disponível em: <<https://blog.colab.re/index.php/2018/03/29/cidades-que-amam-o-colab-3/>>. Acesso em: 08/06/2019.

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process**. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1988.

ZIMMERMAN, M. A.; ZEITZ, G. J. **Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy**. Academy of Management Review, 27, 414–431, 2002.

ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFPI (POLAE) COMO INSTRUMENTOS DE PERMANÊNCIA PARA ESTUDANTES COM FRAGILIDADE SÓCIOECONÔMICA

Karolina Nogueira Mendonça Diniz¹

RESUMO

Este artigo versa sobre o processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto n° 7.234/2010, com o objetivo de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O PNAES objetiva, também, atender em caráter prioritário os estudantes com fragilidade socioeconômica ou oriundos da rede pública de educação básica. A pretensão é realizar uma contextualização do programa (e as referências anteriores de assistência estudantil), os agentes articuladores e a materialidade da assistência estudantil no Brasil, bem como descrever o processo de implementação da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí.

Palavras-chave: Assistência Estudantil. PNAES. POLAE.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma dissertação de mestrado que trata sobre as políticas públicas na educação cujas análises voltaram-se para os resultados do PNAES para a permanência e êxito do estudante em vulnerabilidade social do IFPI – Campus Parnaíba. O objetivo é realizar uma contextualização dos processos formadores das políticas de assistência estudantil no Brasil incluindo a formação e consolidação da Política de Assistência Estudantil do IFPI.

A assistência ao educando, de acordo com as análises desenvolvidas por Kowalski (2012), foi inicialmente atrelada ao surgimento das universidades, segundo a autora, a assistência estudantil no Brasil apresentou três fases distintas. A primeira ação desenvolvida em prol dos estudantes foi percebida no Governo Washington Luís, em 1928, que incentivou a construção da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, sendo responsável por repassar as verbas necessárias tanto

¹Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: karolina.nogueira@ifpi.edu.br

para a edificação das estruturas como para a manutenção da casa e dos alunos (KOWALSKY, 2012).

Esse registro demonstra o aspecto excludente das primeiras políticas de assistência estudantil, ignorando demandas de setores ainda mais fragilizados socioeconomicamente.

Kowalsky (2012) registra outro acontecimento importante no contexto histórico da formação da política de assistência estudantil: na década de 1930, a criação da Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro, para estudantes pobres. Na mesma década, a Constituição Federal de 1937, no artigo 157, fazia menção à doação de fundos aos estudantes necessitados, através do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica. É relevante considerar que referida Constituição aborda pela primeira vez o ensino profissionalizante voltado às classes mais desfavorecidas, conforme aponta o artigo 129:

[...] O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de associados (BRASIL, 1937).

Com a instituição da União Nacional dos Estudantes (UNE), com apoio do Ministério da Educação, em 1937, a Casa do Estudante do Brasil passou a ser sua sede administrativa. Nesse local eram disponibilizados alguns serviços de assistência, em áreas como saúde, moradia, assistência jurídica, concessão de bolsas, e outras. (RAMALHO, 2013).

A Constituição Federal de 1937, no artigo 130, previa o ensino primário obrigatório e gratuito, porém embora houvesse a gratuidade do ensino, a Constituição previa também a Caixa Escolar, que estabelecia uma contribuição mensal dos estudantes que não tivesse escassez de recursos como forma de solidariedade para com os mais necessitados (BRASIL, 1937).

A Constituição Federal de 1946 também previa atendimento ao estudante, o artigo 166 preconizava que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola (...)” (BRASIL, 1946, p. 47). O artigo 172 estabelecia que “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1946, p. 48).

Percebe-se a preocupação em estabelecer mecanismos de atendimento ao estudante com fragilidade socioeconômica, destarte, esses são os primeiros desenhos de formação da concepção de assistência estudantil, quando o Estado é re-

quisitado a colaborar com a formação do estudante de baixa renda, reconhecendo esse público como sujeitos de direitos.

Em 1961, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o artigo 90 estabelecia a assistência social, médico odontológico e de enfermagem aos alunos, e, no artigo 91, a oferta de bolsas gratuitas aos educandos para custeio total ou parcial dos estudos, com financiamento para reembolso no prazo de quinze anos. A LDB (1961) colocava a assistência estudantil como um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes (KOWALSKY, 2012). Segundo Kowalski (2012), havia um forte apelo ideológico embutido no ensino superior brasileiro, no período da ditadura militar, quando se criou a ilusão da inclusão das camadas menos favorecidas; segundo a autora, a Lei da Reforma Universitária de 1968 ampliou o número de vagas nas universidades e, ao mesmo tempo, criou condições para a expansão da rede de ensino particular.

Em 1970, o Governo Federal criou o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao Ministério da Educação, que objetivava manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico. Para Kowalski (2012), esses acontecimentos fecham o primeiro ciclo de ações voltadas para o atendimento do estudante.

Nos governos seguintes, esse Departamento foi extinto. Segundo Mariz (2014), com essa extinção, a política de assistência estudantil ficou mais fragilizada, com recursos escassos, as ações foram se restringindo e se resumiram em ações pontuais, fragmentadas e bastante seletivas, que passaram a ser realizadas de acordo “com a boa vontade” dos gestores de cada universidade, sem nenhum parâmetro ou continuidade.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) desvincula o Estado da obrigatoriedade de financiamento de determinadas políticas de educação; conforme aponta o artigo 71: “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com: programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (BRASIL, 1996). Este fato está relacionado ao modelo de gestão neoliberal, de defesa do Estado mínimo.

A segunda fase é marcada pela instituição do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), em 1987, com articulação dos Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decanos, Coordenadores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil.

A história de criação do FONAPRACE está relacionada ao contexto socioeconômico e político do Brasil na década de 80, que foi marcado pelo início do processo de redemocratização da sociedade brasileira, com a abertura política pós-ditadura militar, caracterizado pelo movimento das Diretas Já e a aprovação da nova Constituição de 1988. Desde meados de 1984, os Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das IFES já se reuniam,

preocupados com as políticas de promoção e apoio aos estudantes (FONAPRACE, 2012)

O FONAPRACE foi instituído no contexto da Constituinte de 1987. No ano seguinte, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como sendo direito de todos e dever do Estado; assim como as categorias igualdade, acesso, permanência são recepcionadas no artigo 206 da Constituição, corroborando o que a assistência estudantil preconiza. A Constituição de 1988 considera a educação como um direito social que visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205).

Diante desse cenário, ao propor uma educação em que todos os sujeitos passam ter direito, a Constituição de 1988 estabelece que o Estado tem o dever de implementar programas de assistência estabelecendo a complementação de materiais de apoio escolar, transporte, alimentação e saúde aos estudantes matriculados no ensino fundamental (BRASIL, 1988, art. 208).

A assistência ao educando revelava-se, também, segundo Barbosa (2009), como um campo em que prevaleciam concepções paternalistas e clientelistas, traduzidas em práticas de ajuda e no uso indevido dos recursos públicos disponíveis. Porém, a partir da Constituição de 1988, percebe-se a ampliação do reconhecimento das demandas da sociedade, sobretudo no tocante à política de educação, passando a ser direito de todos. Kowalski (2012) afirma que a assistência estudantil começou a estruturar-se de forma mais sistemática em algumas IFES nos anos 1990, esse fato pode ser atribuído às elaborações e reivindicações do FONAPRACE.

Estratégias de fomento ao acesso e enfrentamento à evasão seriam basilares para elevar a educação daqueles estudantes com fragilidade socioeconômica, bem como minimizar os efeitos das desigualdades encontradas no ambiente acadêmico, onde muitos têm dificuldades em continuar com seus estudos em decorrência de hipossuficiência econômica.

É neste cenário de exclusão que começa a se consolidar as políticas de acesso e permanência nas Instituições de Ensino Superior. Nesse contexto, Fernandes (2012) identifica que havia uma preocupação com a política de assistência estudantil nas origens da formação do FONAPRACE. O Fórum contribuiu para incluir o tema da assistência estudantil no Plano Nacional de Educação, propondo metas e formas de financiamento (FERNANDES, 2012).

Em 1997, o FONAPRACE promoveu o estudo “Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das IFES”, essa pesquisa foi aplicada em 44 IFES, das 52 existentes à época. A pesquisa apontou que:

- 44,29% estudantes demandavam por programas assistenciais nessas instituições, são estudantes oriundos das classes C,D,e E, apresentando demanda potencial por ações de assistência estudantil;

- 83,69% dos estudantes optam por pelas IFES por oferecerem cursos gratuitos;
- 53,03% buscam as IFES pela qualidade no ensino;
- 60,60% necessitam de transporte para o deslocamento para IFES;
- 42,04% desenvolvem atividades remuneradas não acadêmicas;
- 45,02% são provenientes das escolas públicas;
- 23,31% residem fora do seu contexto familiar (FERNANDES, 2012, p. 125).

Segundo Fernandes (2012), essa pesquisa do FONAPRACE resultou na solicitação de inclusão da assistência estudantil no Plano Nacional de Educação. Tal solicitação foi aceita e o Plano Nacional de Educação, de 2001, determinou a “adoção de programas de assistência estudantil tais como bolsa trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (FONAPRACE, 2012).

Fernandes (2012) pontua em suas avaliações que essas pesquisas foram de fundamental importância, pois indicaram parâmetros para definir melhor as diretrizes para a elaboração de programas e projetos a serem desenvolvidos pelas instituições. Com a estruturação das IFES (ampliação de programas de alimentação, bolsas e moradias universitárias), a assistência estudantil ganha visibilidade bem como espaço para um caminho de legitimação.

A terceira fase de instituição e reconhecimento da assistência estudantil como política pública é percebida nos anos 2000 (KOWALSKY, 2012). Os dois principais marcos da terceira fase são a instituição do Plano Nacional de Assistência Estudantil e a instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, ambos em 2007. O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, que estabelece, em seu artigo 1º que “tem por objetivo criar condições para ampliação de acesso e permanência na Educação Superior”; o referido decreto especifica que o REUNI tem como uma das diretrizes a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil (FONAPRACE, 2012).

Em seguida, o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, converte o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES como “Política de Estado e não apenas de Governo” (FONAPRACE,2012). O referido Decreto sintetiza os objetivos do PNAES:

- a. democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- b. minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- c. reduzir as taxas de retenção e evasão;

- d. contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2007).

O conteúdo da Portaria nº 39/2007-MEC é mantido quase que integralmente pelo Decreto nº 7.234/2010. Das poucas alterações, destaca-se, conforme chama a atenção Ramalho (2013), a inclusão do item “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (art. 3º, §1º, X, p. 1). Além disso, no Decreto (documento mais recente), ficam fortalecidos os objetivos de favorecer a permanência do aluno e reduzir a evasão e a retenção por meio de ações subsidiadas pela política em questão.

É importante frisar que o PNAES dispôs que as ações de assistência estudantil deverão ser realizadas por instituições federais de ensino superior, incluindo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, conforme aponta o artigo 4º:

As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente”. (BRASIL, 2010).

Oliveira (2016), informa que a educação profissional só seria incluída no decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, pois tinha como finalidade conferir à política de assistência estudantil um caráter mais amplo e institucionalidade mais densa.

No âmbito dos Institutos Federais, o PNAES não foi implementado de modo uniforme, conforme aponta Oliveira(2016): o estabelecimento de normas internas do PNAES ocorreu em momentos diferentes, sendo a maioria (71%), após as recomendações da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação, através do Ofício nº 42, de 03 de maio de 2011, para que os Institutos implementassem as ações por meio de uma regulamentação própria e ainda indicando que os recursos para o custeio das ações seriam ampliados e alocados diretamente no orçamento das instituições.

A autora aponta que para implementação do PNAES nos Institutos, o aporte de recursos entre 2010 e 2011 aumentou 262%. A partir de então, os aumentos permaneceram, porém em percentuais menores 4,03% de 2011 para 2012, 35,32% de 2012 para 2013 e 40,57% desse ano para 2014, chegando, no último ano, ao montante de R\$ 416.245.461,85.

A divisão de recursos teve como parâmetro as orientações da SETEC por meio de Ofício nº 21, de 10 de fevereiro de 2011, ou seja, deveriam ser consideradas a quantidade de matrículas, as ações de acompanhamento dos beneficiários,

e estabelecimento de normas de funcionamento das ações de assistência no interior de cada Instituto (Oliveira, 2016).

O Programa determina critérios mais detalhados acerca de quais estudantes necessitam ser atendidos em caráter prioritário, ou seja, o parágrafo único do decreto define que as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2010).

Esse documento estabelece um limite de renda para que os estudantes ingressem no Programa, ou seja, o público prioritário a ser atendido são os alunos que cursaram a educação básica na rede pública ou com fragilidade socioeconômica, conforme preconiza o artigo 5º: “serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010).

Apreende-se que as ações se tornam mais focalizadas, uma vez que se restringe um patamar de renda dos estudantes, porém visualiza-se um alargamento de ações, estas transitam em todas as áreas dos direitos humanos, onde o estudante é assistido em sua totalidade, ou seja, o Decreto nº 7.234/2010 assegura moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Concorda-se com Oliveira (2016) ao afirmar que o PNAES se direcionou para aqueles com maior necessidade, contudo, o atendimento passou a realizar-se não mais como amparo condicionado à disponibilidade orçamentária das próprias instituições, mas como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais e importante instrumento para a ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino público federal.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFPI (POLAE): FUNDAMENTOS ORIENTADORES

Inicialmente, o IFPI não dispunha de regulamentação específica nem recursos orçamentários próprios nas ações de assistência estudantil, sendo a oferta de benefícios aos estudantes mantidos com recursos de diversos setores ou departamentos da instituição (IFPI, 2014).

Rêgo e Rodrigues (2009) afirmam que as ações voltadas aos estudantes foram materializadas a partir de 1910 com a instalação da antiga Escola de Aprendizes e Artífices do Piauí; nesse período, era oferecido apenas o lanche da tarde por não dispor de refeitório para atender as demandas estudantis.

Apenas em 1930 foi construído o refeitório da escola, onde eram servidas três refeições diárias (café, almoço e lanche). Entre 1964 e 1966, houve redução na oferta de refeições, sendo logo em seguida desativado. Em 1971, a oferta é retomada, depois de firmado convênio com a Fundação Nacional de Merenda

Escolar do Ministério da Educação, passando a oferecer aos estudantes apenas lanches.

Entre 1974 e 1992, o serviço passou por ajustes. Em 1998, com a implantação do Programa de Atendimento Alimentar (PAA), o refeitório passou a oferecer duas refeições principais (almoço e jantar). Rêgo e Rodrigues (2009) ressaltam que apenas um lanche não atendia as reais necessidades dos estudantes, visto que o público estudantil é eminentemente adolescente proveniente de famílias com fragilidade socioeconômica, não dispendo de tempo e nem de recursos financeiros para se deslocarem às suas residências e fazerem as refeições.

Quanto à oferta de recursos financeiros destinados a estudantes de baixa renda, Rêgo e Rodrigues (2009) informam que, em 1950, foi criada a Caixa Escolar, com a finalidade de: “proporcionar ajuda financeira e assistencial a alunos “carentes”, bem como colaborar com excursões, visitas, passeios, festividades e promoções escolares com fins educativos”.

Em 1970, foi implantado o Programa de Bolsas Escolares com garantia de recursos provenientes do Departamento de Assistência ao Educando do MEC/DAE destinado a bolsa trabalho. Em 1997, foi criado o Programa de Atendimento ao Educando (PAE), implementado pela Gerência de Apoio ao Ensino, cujo objetivo era “atender alunos oriundos de famílias de baixa renda, com vistas a proporcionar ações minimizadoras das disparidades sociais existentes na comunidade estudantil”. (RÊGO; RODRIGUES, 2009).

O PAE previa, ainda, a complementação de recursos financeiros através de bolsas, bem como assistência psicossocial e pedagógica. As ações eram executadas por professores e profissionais da área da Pedagogia, ressalta-se que a assistência estudantil era vinculada ao ensino e foi desenvolvida pelos mesmos profissionais que já atuavam através da Coordenação de Apoio ao Educando, cuja Coordenadora era docente do IFPI e tinha formação em Serviço Social (IFPI, 2014).

A assistência estudantil, orientada por programas como o PNAES, foi institucionalizada no IFPI de forma integrada às ações relacionadas à inclusão social e ações afirmativas, bem como preconizada no Plano de Desenvolvimento Institucional. O documento supracitado, em seu artigo XI, tem como objetivo:

Implantar um programa institucional de assistência estudantil que possibilite condições mínimas de atenção aos alunos provenientes das classes sociais desfavorecidas, visando ao desenvolvimento de atividades relacionadas ao acesso e permanência dos estudantes nos Campi (PDI, 2010, p. 22).

Entre as ações previstas está a concessão de auxílio financeiro aos alunos de comprovada vulnerabilidade socioeconômica, tais como: Iniciação ao Trabalho, Transporte, Alimentação, Moradia, Apoio a Aprendizagem; e oferta de projetos de apoio técnico-científico e profissional, tais como: Monitoria, Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Mo-

dalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), Programas de Iniciação Científica (PIBIC e PIBIC Jr) e Projetos de Extensão (IFPI, 2014).

Em 2014, o PAE é extinto, sendo substituído pela Política de Assistência Estudantil do IFPI - POLAE. A POLAE foi instituída pela Resolução nº 014 do Conselho Superior do IFPI, de 08 de abril de 2014. Essa Política de Assistência Estudantil surge a partir da avaliação das experiências profissionais das equipes multiprofissionais que integravam os setores ligados à assistência estudantil dos campi e à Pró-Reitoria de Extensão, por meio do Departamento de Extensão Comunitária (IFPI, 2014).

A POLAE visa dois objetivos: “reduzir as desigualdades educacionais entre os estudantes, através de programas voltados àqueles, especialmente, oriundos de famílias em situação de vulnerabilidade social; e propiciar a formação integral dos estudantes a partir de programas diversificados que assistam os estudantes na sua complexidade frente às distintas necessidades” (IFPI, 2014).

A Política de Assistência Estudantil (POLAE) no âmbito do IFPI se traduz como um mecanismo de visibilidade social, uma vez que os estudantes que ingressam na instituição são, em sua maioria, fragilizados socioeconomicamente e necessitam de ações que minimizem os efeitos das desigualdades tão presentes no contexto acadêmico. Destarte, estratégias para acesso, permanência e êxito acadêmico são repensadas com vistas a potencializar a formação com qualidade, é neste direcionamento que se justifica e se legitima a assistência estudantil no IFPI.

A mesma é definida como “um conjunto de princípios e diretrizes que norteia a implantação de programas que visam garantir o acesso, a permanência e o êxito acadêmico na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento e melhoria do desempenho acadêmico” (IFPI, 2014).

A referida política obedecerá aos seguintes princípios:

I - Gratuidade do ensino; II- garantia de igualdade de condições para o acesso, permanência e conclusão do curso no IFPI; III - formação ampliada na promoção do desenvolvimento integral dos estudantes; IV - garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade estudantil; V - defesa em favor da justiça social, respeito à diversidade e eliminação de todas as formas de preconceitos e/ou discriminação por questões de classe social, gênero, etnia/cor, religião, nacionalidade, orientação sexual, idade e condição mental, física e psicológica. VI - Promoção da inclusão social pela educação; VII - divulgação ampla dos serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão; VIII - orientação humanística para o exercício pleno da cidadania. IX - Participação política dos estudantes a

quem se destina esta Política, na perspectiva de cidadania (IFPI, 2014).

As ações de atendimento ao estudante previstas na POLAE são delimitadas a partir de programas divididos em duas categorias: os Programas Universais, cujo objetivo é contribuir com ações de atendimento às necessidades básicas e de incentivo à formação acadêmica, visando o desenvolvimento integral dos estudantes no processo educacional, e o Programa que prevê atendimento ao estudante em vulnerabilidade social (Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social - PAEVS). Os Programas Universais são divididos conforme demonstra o quadro 3:

Quadro 3 - Organização dos Programas Universais

(continua)

	Atendimento ao estudante	Desenvolvimento Técnico Científico	Necessidades Educacionais Específicas
PROGRAMAS UNIVERSAIS	<p>Finalidade:</p> <p>Oferta de ações e serviços de acompanhamento biopsicossocial no processo de ensino, incentivo à participação político acadêmica, à cultura e ao esporte, além de provimento de alimentação básica aos estudantes.</p>	<p>Finalidade:</p> <p>Desenvolvimento de programas de natureza técnico-científica que possam contribuir com a formação cultural, científica e ética do estudante. Fomento ao desenvolvimento técnico-científico dos estudantes por meio de benefícios pecuniários que estimulem a produção do conhecimento bem como incentivo financeiro à participação em eventos acadêmicos.</p>	<p>Finalidade:</p> <p>Garantir aos estudantes com necessidades educacionais específicas, conforme item III do art. 6º, as condições específicas que permitam o acompanhamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão na Instituição, em conformidade com a Política de Diversidade e Inclusão do IFPI.</p>
	<p>Como se consolida:</p> <p>a) Alimentação estudantil;</p> <p>b) Assistência à Saúde do Estudante;</p> <p>c) Acompanhamento e</p>	<p>Como se consolida:</p> <p>a) Programa de Acolhimento ao Estudante Ingressante - PRAEI;</p> <p>b) Projetos de Monitoria;</p> <p>c) Projetos de Inicia-</p>	<p>Como se consolida:</p> <p>As ações serão operacionalizadas pelo Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas – NAPNE em conjunto com setores</p>

	<p>Suporte ao Ensino;</p> <p>d) Incentivo à Participação Político Acadêmica, Cultural e Esportiva;</p>	<p>ção Científica: PIBIC e PIBIC Jr;</p> <p>d) Projetos de Extensão</p> <p>e) Projetos de Visitas Técnicas</p>	<p>afins.</p>
--	--	--	---------------

Fonte: Diniz, 2019 adaptado IFPI (2014)

Os programas universais, como o próprio nome sugere, propõe-se a atender as mais variadas formas de necessidades que surgem cotidianamente no universo acadêmico, há, portanto, um entendimento de uma cobertura ampliada, dessa forma, oportuniza-se ao estudante ações diversificadas no tocante à garantia de uma formação com qualidade, desse modo, corrobora-se com Cislighi e Silva (2012 p. 508) ao afirmarem que:

Em resumo, a luta pela ampliação da educação pública em todos os níveis está associada à luta por medidas que garantam a permanência dos estudantes desde o transporte, a alimentação e moradia, até suporte acadêmico, bibliotecas e laboratórios de informática. Independente de alguns avanços terem sido conquistados na ampliação de garantias materiais objetivas em algumas universidades e para alguns estudantes, não se pode perder de vista a perspectiva da universalidade na garantia da assistência estudantil como direito, a partir de equipamentos coletivos com a participação democrática dos estudantes na gestão, garantindo autonomia universitária na utilização dos recursos e recursos suficientes para as necessidades locais (CISLAGHI E SILVA,2012,p. 508).

Já o Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social – PAEVS- surge frente à “necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (IFPI, 2014).

O termo vulnerabilidade social referenciado pelo programa se fundamenta no Plano Nacional de Assistência Social de 2004, refere-se, portanto, a “um conjunto de incertezas, inseguranças e riscos enfrentados quanto à fragilização de vínculos familiares e o acesso e atendimento às necessidades básicas de bem-estar social, que envolvem condições habitacionais, sanitárias, educacionais, de trabalho, de renda e de bens de consumo” (IFPI,2014).

Percebe-se que o programa surge alinhado ao que preconiza o parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 7.234/2010. O PAEVS se caracteriza por ser mais focalizado e ter em sua estrutura fatores condicionantes, ou seja, o atendimento é direcionado àqueles com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, devem ainda apresentar condições de vulnerabilidade social e estar na iminência de evasão escolar em razão das condições socioeconômicas (IFPI, 2014).

A implementação do Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social se efetiva através de repasse financeiro ao estudante ou em prole, no caso da Moradia Estudantil, denominado de benefício (IFPI, 2014). Os benefícios foram divididos em: Benefício Permanente, Benefício Cultura, Benefício Atleta, Benefício Eventual e Moradia Estudantil. Os mesmos se apresentam da seguinte forma:

1. **Benefício Permanente:** trata-se de benefício concedido ao estudante durante o percurso acadêmico, a partir do resultado do processo seletivo por Edital sendo reavaliado no final do período letivo ou no início do período letivo subsequente, pela Coordenação/Comissão de Assistência Estudantil. Obedecerá aos seguintes valores: R\$ 100,00 (cem reais), R\$ 150 (cento e cinquenta reais), R\$ 200 (duzentos reais), R\$ 300 (trezentos reais) e R\$ 400,00 (quatrocentos reais), estabelecidos a partir de análise socioeconômica, considerando a renda per capita familiar e os agravantes sociais.
2. **Benefício Cultura:** Corresponde ao repasse financeiro ao estudante, como incentivo à participação do mesmo em atividades culturais de representação do IFPI, oportunizando a sua socialização e fomentando as suas potencialidades. O mesmo será concedido ao estudante durante seu percurso acadêmico e enquanto comprovar a sua participação em atividades culturais de representação do IFPI e será reavaliado com as mesmas condições exigidas para o Benefício Permanente.
3. **Benefício Atleta:** Corresponde ao repasse financeiro ao estudante atleta, como incentivo à participação do mesmo em atividades desportivas de representação do IFPI, oportunizando a sua socialização e fomentando as suas potencialidades. O referido benefício será concedido ao estudante durante seu percurso acadêmico e enquanto comprovar semestralmente a sua participação em atividades desportivas de representação do IFPI e será reavaliado sob as mesmas condições exigidas para o Benefício Permanente.
4. **Benefício Eventual:** disponibilizado ao estudante que vivencia situação extraordinária de vulnerabilidade socioeconômica agravante que possa interferir no contexto acadêmico. O benefício busca suprir necessidades extraordinárias de materiais de apoio ao desenvolvimento das atividades educacionais, tais como: far-

damento escolar, óculos, aparelho auditivo, entre outros. A concessão do benefício está atrelada à observação de algumas condicionalidades: disponibilidade de recursos financeiros para tal fim; comprovação de que o estudante possui renda per capita familiar de até meio salário mínimo; apresentação de documentos comprobatórios que justifiquem a necessidade do benefício; relevância do benefício solicitado para o desenvolvimento acadêmico do estudante.

5. **Moradia Estudantil:** Trata-se de recursos financeiros, repassado aos campi, para assegurar o funcionamento e a manutenção de moradia ou alojamento estudantil nos campi que já dispõe desse serviço (IFPI, 2014).

Para a permanência do estudante no Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social, o artigo 18, §2º da POLAE estabelece que o estudante, obrigatoriamente, deverá passar por uma reavaliação feita pela coordenação/comissão de assistência estudantil, na qual serão consideradas algumas condições, entre elas:

I – Manter os critérios para ingressar, conforme discriminado no § 1º;

II – Possuir frequência mínima de 75% das aulas no período letivo vigente.

III – Ter participado de atendimentos, espontaneamente ou quando convocado, junto a Coordenação/Comissão de Assistência Estudantil ou de outras ações promovidas por esta.

IV - Cumprir seus deveres condizentes com a organização didática.

V – Apresentar compromisso com o processo educacional, tendo buscado serviços que favoreçam o processo de aprendizagem como PRAEI, monitoria, atendimento pedagógico e/ou psicológico, e atividades extraclasse, dentre outros, com vistas à evolução no rendimento acadêmico.

§ 3º A reprovação do estudante no período letivo vigente não será considerada critério para exclusão deste no Programa, se for constatado o cumprimento das condicionalidades acima estabelecidas.

§ 4º Ocorrerá o desligamento do estudante no programa, esgotadas todas as estratégias de acompanhamento e com

a ciência dos pais ou responsáveis, no caso do estudante ser menor de idade.

§ 5º Os casos em que o estudante for transferido para outro campus, este considerará a análise socioeconômica do campus de origem; entretanto, a continuidade do benefício estará condicionada a disponibilidade de recurso financeiro.

§ 6º Os casos em que o estudante mudar de curso, este deverá passar por reavaliação para continuidade do benefício (IFPI, 2014).

É importante frisar que a POLAE passa por alteração a partir da Resolução do Conselho Superior (CONSUP) do IFPI nº 027, de 19 de abril de 2016, esta resolução alterou o texto original resultando em critérios para a permanência do estudante no programa acima referenciado, a alteração foi resultado do processo de trabalho realizado pelas Comissões de Assistência Estudantil nos campi ao reconhecer a importância da contrapartida do estudante ao receber o auxílio pecuniário.

O texto original sinalizava que a permanência do estudante no programa estava condicionada apenas à frequência no curso, tendo efeitos somente sobre a evasão. Após a alteração, há um conjunto de ações onde são exigidos dos estudantes compromissos com o processo de ensino aprendizagem, assim, a observação desses critérios enseja na frequência, bem como no êxito acadêmico.

A POLAE prevê também critérios de desligamento do estudante no PAEVS, dessa maneira, o desligamento se efetiva através da observação das seguintes normas:

I - Trancar matrícula ou evadir-se da escola;

II - Cometer ato indisciplinar grave de acordo com a Organização Didática da Instituição;

III - Superar as condições de vulnerabilidade social inicialmente identificadas;

IV - Permanecer na reiterada falta de assiduidade às aulas sem justificativa;

V - A observação do § 4 do art.18 (IFPI, 2014).

A Política de Assistência Estudantil do IFPI estabelece ainda a participação de atores responsáveis pelo gerenciamento, cujo objetivo é dar um suporte à operacionalização, efetivação e consolidação das ações. Essa gestão é composta

pela Diretoria de Assistência Estudantil e pelas Coordenações de Assistência Estudantil, conforme disposição de função gratificada ou por uma Comissão de Assistência Estudantil, cujos integrantes são designados pelas respectivas Diretorias Gerais, as quais estão subordinadas.

A Diretoria de Assistência Estudantil é compreendida como a unidade organizacional responsável por planejar, desenvolver, orientar e monitorar a Política de Assistência Estudantil do IFPI. A Coordenação ou Comissão de Assistência Estudantil dos campi é responsável por organizar, executar, coordenar e controlar as atividades da Política de Assistência Estudantil. Compete à Coordenação ou Comissão de Assistência estudantil dos campi:

I – Executar as ações da Política de Assistência Estudantil;

II – Realizar o acompanhamento periódico da execução da Política de Assistência Estudantil nos *campi*;

III – Realizar avaliação sistemática a fim de analisar os resultados de permanência e êxito escolar dos estudantes beneficiários do Programa de Vulnerabilidade socioeconômica desta Política.

IV – Elaborar Plano de Trabalho anual de ações na área da Assistência Estudantil;

V – Verificar e acompanhar a frequência mensal e o aproveitamento escolar bimestral dos usuários do Programa de Vulnerabilidade socioeconômica desta Política;

VI – Informar à Diretoria de Assistência Estudantil a demanda de recursos necessários para a execução da Política de Assistência Estudantil;

VII – Encaminhar ao setor de Contabilidade do campus folha de pagamento mensal dos estudantes beneficiários do Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Socioeconômica, quais sejam: Benefício Permanente, Benefício Atleta, Benefício Cultura,

VIII – Informar periodicamente ao setor de contabilidade do campus a aplicação dos recursos para a Assistência Estudantil;

IX – Prestar esclarecimentos sobre a Política de Assistência Estudantil no campus aos estudantes e demais membros da comunidade escolar;

X – Realizar anualmente Fóruns de Assistência Estudantil nos campi com a participação da comunidade estudantil, para fins de discussões das ações, avaliação e análise de novas propostas para a temática.

XI – Desenvolver outras atribuições afins.

XII – Divulgar junto à comunidade estudantil os programas previstos na política de assistência estudantil;

XIII – Acompanhar a execução do orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES;

XIV – Solicitar aos setores responsáveis a atualização de cadastro dos estudantes atendidos pelos programas de assistência estudantil;

XV – Articular os setores comprometidos com a exequibilidade da política de assistência estudantil;

XVI – Elaborar relatórios dos programas em atividade em parceria com demais setores responsáveis;

XVII – Dar visibilidade às ações desenvolvidas no campo da Assistência Estudantil na perspectiva de consolidá-la;

XVIII – Planejar e executar o acompanhamento educacional e sócio familiar dos estudantes (IFPI, 2014).

Evidencia-se uma série de ações requisitadas às Comissões de Assistência Estudantil com o objetivo de uma execução e operacionalização da política com mais qualidade aos discentes, esse trabalho só é possível com a intervenção de profissionais de diversas áreas, dessa forma, o trabalho desenvolvido pelas Comissões de Assistência Estudantil nos *campi* é realizado por equipe multiprofissional, podendo ser composta pelos seguintes profissionais:

I - Assistente Social

II - Psicólogo

III - Pedagogo

IV - Técnico em Assuntos Educacionais

V - Nutricionista

VI - Médico

VII - Enfermeiro

VIII - Odontólogo

IX - Docente

X - Outros profissionais de áreas afins (IFPI, 2014).

A composição das equipes é orientada pelos órgãos gestores e instituições de fiscalização das ações da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. A exemplo, citam-se: as recomendações da SETEC, de que houvesse “envolvimento dos setores de assistência social, coordenação pedagógica, psicologia” (OLIVEIRA, 2016).

A previsão de equipe interdisciplinar na POLAE é preconizada pela importância de ter diversos saberes profissionais no que tange às demandas estudantis, Dutra e Santos (2017) sinalizam a pertinência de ter na estrutura da assistência estudantil esses profissionais:

A gestão da AE nas IFES pode ser concebida de uma maneira mais centralizada, restrita à atuação dos pró-reitores da área nas universidades, ou mais democrática, contando com a participação de estudantes e técnicos-administrativos, os quais podem trazer suas contribuições para o desenvolvimento de uma AE mais comprometida com as realidades de seu público-alvo, possibilitando reflexões a partir do olhar de demandante/usuário e também de profissional que traz conhecimentos específicos, viabilizando a construção de uma política de AE mais abrangente no que se refere à elaboração de projetos e ações nas diversas áreas estratégicas definidas pelo PNAES e mais democrática em sua elaboração e execução. (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 174).

O acompanhamento das ações da política de assistência estudantil é realizado pelas Coordenações ou Comissões de Assistência Estudantil, sendo previsto no Capítulo VII da referida política:

Art. 44 A Coordenação de Assistência Estudantil/Comissão de Assistência Estudantil dos campi deverá estabelecer um Plano de Trabalho para o planejamento anual de ações, orientadas pelas áreas estratégicas estabelecidas no PNAES, devendo ser consideradas as especificidades de cada campus e o público-alvo desta Política.

Art. 45 A Coordenação de Assistência Estudantil/Comissão de Assistência Estudantil dos campi deverá desenvolver estratégias a fim de realizar o monitoramento

da frequência mensal e aproveitamento escolar bimestral dos usuários do Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social;

Parágrafo único – A execução do monitoramento está vinculada à alimentação de dados de frequência e rendimento acadêmico dos discentes pelos docentes, conforme orienta a organização didática.

Art. 46 A Coordenação de Assistência Estudantil/Comissão de Assistência Estudantil dos campi deverá elaborar relatório de avaliação semestral das ações voltadas à permanência que foram desenvolvidas junto aos estudantes (IFPI, 2014).

O acompanhamento das ações realizadas pelos profissionais que compõem as Comissões de Assistência Estudantil necessitou a implementação de um instrumento que fosse capaz de dar mais efetividade aos serviços empreendidos por essa equipe, desse modo, surgiu o Sistema de Fluxo de Atendimento ao Estudante - SIFAE.

O referido sistema possibilita um acompanhamento mais aproximado das demandas, nele é possível realizar agendamentos, atendimentos, cadastro de beneficiários nos Programas previstos na política, visualizar a quantidade de estudantes beneficiários, possibilita a gestão financeira e o quantitativo de comensais nos restaurantes dos campi, permite ainda o controle referente ao financeiro do setor de saúde, dentre outras ações. Esse sistema subsidia uma intervenção profissional com mais qualidade, uma vez que se utiliza de meios informatizados rompendo com posturas burocráticas tão presentes nas instituições.

É importante frisar que a política de assistência estudantil será executada com recursos orçamentários provenientes da Ação Orçamentária 2994, que trata da Assistência ao Educando da Educação Profissional e Tecnológica, do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010 e outros programas e ações que convirjam para a efetividade da assistência estudantil (IFPI, 2014). Neste direcionamento, o orçamento da assistência estudantil para IFPI disponibilizados pelo Governo Federal nos anos de 2014 a 2019 podem ser visualizados no quadro 4.

Quadro 4 - Orçamento da assistência estudantil do IFPI

Orçamento 2014 (R\$)	Orçamento 2015 (R\$)	Orçamento 2016 (R\$)	Orçamento 2017 (R\$)	Orçamento 2018 (R\$)	Orçamento 2019 (R\$)
9.754.118,99	11.500.000,00	13.594.451,00	13.966.284,2	12.629.712,98	13.372.032,82

Fonte: Pró - Reitoria de Extensão. Diretoria de Assistência Estudantil, 2019.

Observa-se a redução de recursos voltados à assistência estudantil entre os anos 2017 e 2019, tal fato pode ser reflexo da aprovação da Emenda Constitucional n° 95, que trata do congelamento dos gastos nas áreas da saúde, educação.

Pereira et al (2017) afirmam que, em relação ao orçamento da educação, o novo regime fiscal afeta as despesas ao nível da União (responsável pela gestão de Universidades, Institutos e Escolas Federais, e pelo apoio financeiro via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE aos Estados e municípios). Segundo o Estudo Técnico n° 24, que trata da análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, as seis metas estão próximas de serem cumpridas até 2024 sem necessidade de aporte significativo de recursos da União, somente com esforço dos Estados, municípios e do Distrito Federal, são elas:

Meta 2 - Ensino Fundamental: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 4 - Educação Especial: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 6 - Educação integral: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Meta 13 - Titulação de Professores da Educação Superior: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14 - Pós-graduação: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Meta 19 - Gestão Democrática: 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 es-

colar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (TANNO, 2016, p. 4, grifo nosso).

As outras 14 metas do Plano Nacional de Educação demandam expansão de gastos por parte de todos os entes federados. A meta 12 é de responsabilidade precípua da União:

Meta 12 - Educação Superior: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL -PNE, 2014b).

As conclusões de Tanno (2016), previstas na Nota Técnica nº24, são:

O Novo Regime Fiscal, ao limitar a despesa primária total à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA (art. 102), considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição e no Plano Nacional de Educação.

Desse modo, os cortes anunciados através do novo regime fiscal poderão ensejar retrocessos na efetivação da política de educação, sobretudo no campo da assistência estudantil. Nesse contexto de cortes, torna-se urgente a defesa da garantia de ações que potencialize o acesso e a permanência de estudantes no espaço educacional.

3 CONCLUSÃO

A política de assistência estudantil no âmbito nacional se efetiva buscando viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de ações que buscam combater situações de repetência e evasão. Trata-se de um programa com ações seletivas e focais, uma vez que prioriza a permanência de estudantes oriundos da rede pública de educação ou com fragilidades socioeconômicas matriculados em Instituições Federais de Ensino Superior incluindo os Institutos Federais.

A implementação do PNAES se consolida a partir do processo de democratização do acesso às universidades públicas como forma de atender as demandas estudantis provenientes das camadas populares, que até então tinham o acesso limitado às instituições públicas de ensino superior. Trata-se, portanto, de um instrumento de legitimação no campo dos direitos, sobretudo àqueles com hipossuficiência para garantir a permanência na educação superior.

As diferentes expressões da questão social surgidas no ambiente acadêmico manifestadas pela evasão em decorrência de insuficiência de recursos financeiros, incidência de reprovação, dentre outros, impulsionaram a formação de políticas garantidoras de permanência na educação, é nesta perspectiva que se consolida a assistência estudantil no Brasil.

Já a POLAE, através de seus programas e serviços prevê atendimento aos estudantes na sua complexidade frente às mais diversas necessidades, porém, por se respaldar em uma política pública ela apresenta limites e fragilidades, não alcançando, portanto, todas as demandas presentes no contexto acadêmico, dessa forma, o PAEVS constitui-se como uma tentativa institucional de garantir a permanência para aqueles com fragilidades socioeconômicas.

Aprende-se que política de assistência ao educando no âmbito do IFPI precisa ter suas ações alargadas, uma vez que o contexto em que ela se legitima, bem como os sujeitos que dela necessita, inserem-se em lócus desprivilegiado, onde o discurso de crise é fortemente defendido. É necessário um maior envolvimento de todos os atores (gestores, docentes, discentes, comunidade externa, técnicos administrativos) com vistas a ampliar a concepção de assistência estudantil, direcionando o seu entendimento como espaço garantidor de direitos e não como mero repasse pecuniário.

Diante dessas reflexões, oportunizar igualdade de condições de acesso, permanência e êxito no percurso acadêmico para este público reflete também como um grande desafio onde requer um olhar investigativo, fundamentado numa postura crítica, pois se tratam de sujeitos que traz em si uma série de particularidades que estimulam a não conclusão do ensino, tendo a assistência estudantil através de repasse financeiro como uma única forma de prosseguir seus estudos.

Destarte, a implementação da política de assistência estudantil no âmbito do IFPI é relevante, uma vez que a referida política traz aspectos que dão suporte à permanência do estudante no espaço educacional, é necessária porque se traduz

como mecanismo de visibilidade social, em que as “urgências” estudantis passam a ter resolutividade no cenário acadêmico.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Roseane de Almeida. **A assistência ao estudante da Residência Universitária da UFPB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937.

_____. **Constituição Federal de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946.

_____. 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**. 2007.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõem sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**. 2010.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014b.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. **Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n94/1809-4465-ensaio-25-94-0148.pdf>> Acesso em: 22 de jan. 2019.

FERNANDES, Nídia Gizelli de Oliveira. **A Política de Assistência Estudantil e o Programa Nacional de Assistência Estudantil: o caso da Universidade Federal de Itajubá**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2012.

FONAPRACE - FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Org: ANDIFES. UFU, PROEX: 2012.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ (IFPI). **Plano de Desenvolvimento Institucional- PDI 2010-2014**. Teresina, 2010.

_____. Resolução nº 14, de 08 de abril de 2014. **Dispõe sobre a Política de Assistência Estudantil do IFPI**. Conselho Superior/IFPI, Teresina, 2014.

KOWALSKY, Aline Vieiro. **Os (des)caminhos da Política de Assistência Estudantil e o desafio na garantia de direitos**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: PUC, 2012.

MARIZ, Suellem Dantas. **O Programa Nacional de revistatência Estudantil (PNAES): Uma reflexão sobre sua implementação na UFPB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2014.

OLIVEIRA, Amanda Marques de. **A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): a experiência no IFPI**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Piauí. Teresina: UFPI, 2016.

PEREIRA, H. et al. **Uma Perspectiva Crítica do Novo Regime Fiscal para a Dinâmica de Curto e Longo Prazo da Economia brasileira**. Revista de Economia do Centro-Oeste. Goiânia, v.3, n.1, pp. 51-69, 2017.

RAMALHO, Ludmila Eleonora Gomes. **Abordagem avaliativa da Política de Assistência estudantil em uma instituição de ensino Profissional**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

RÊGO, Vilson Ribamar; RODRIGUES, Gerardo Antônio. **100 anos de uma escola centenária**. Teresina: IFPI, 2009.

TANNO, Claudio Riyudi. **Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: Análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Câmara dos Deputados – Estudo Técnico nº24/2016. Brasília, 2016.

O SISTEMA Q-ACADÊMICO COMO FERRAMENTA DE SUPORTE À GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO SOBRE CATEGORIA DOCENTE NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ - CAMPUS TERESINA CENTRAL

Kércia Maria Clementino Santos¹

Raimundo Batista dos Santos Júnior²

RESUMO

Este estudo traz como temática o sistema de gestão acadêmica integrado como ferramenta de suporte à gestão escolar, englobando, assim, o uso das tecnologias da informação e comunicação no ambiente acadêmico, tendo como universo de investigação o Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Piauí *Campus* Teresina Central. O objeto deste estudo é o sistema de gerenciamento de informações do IFPI, o Q-Acadêmico, produzido pela empresa Qualidata, na versão 2.0. Desse modo, tem-se como objetivo geral analisar o sistema Q-Acadêmico como ferramenta de suporte à gestão escolar, a partir de um estudo de caso no Instituto Federal de Educação do Piauí, Campus Teresina Central. Para tanto, realizou-se pesquisa com uso do método exploratório, por meio da abordagem bibliográfica e qualitativo-quantitativa, tendo como sujeitos da pesquisa 47 (quarenta e sete) docentes que responderam a questionários eletrônicos. As análises deste estudo se basearam nos critérios da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade, defendidos por Nielsen (2005) e Bastien; Scapin (1993) para sistemas de gerenciamento acadêmico. O embasamento teórico da pesquisa foi pautado em estudiosos consagrados na temática, dentre os quais podem ser destacados: Rosseti e Morales (2007) e Castells (2006), além de Oliveira (2008) e Ribeiro Filho (1997), dentre outros. Os resultados do estudo demonstraram que o nível de satisfação de professores quanto ao uso do Q-Acadêmico ficou em torno de 80%, apontando uma avaliação extremamente satisfatória do sistema. Dessa forma, considerando-se os aspectos da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade, o sistema Q-Acadêmico tem atuado como importante ferramenta de suporte à gestão escolar, uma vez que tem atendido de modo positivo às demandas acadêmicas da instituição, embora algumas dificuldades tenham sido apresentadas, estas não apagaram a satisfação da categoria envolvida na pesquisa em relação ao referido sistema.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: kercia.santos@ifpi.edu.br.

² Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: rjunior@ufpi.edu.br

Palavras-chave: Sistema de gerenciamento de informações. Q-Acadêmico. Ferramenta de suporte. Gestão escolar.

INTRODUÇÃO

Os avanços provocados pela informática, nos últimos tempos, afetaram grande parte da sociedade, tendo alcance, inclusive, no contexto educacional, cujas tecnologias inovadoras possibilitaram a dinamicidade de processos. Com o crescente desenvolvimento das TICs, esses avanços levaram a repensar sobre as metodologias utilizadas no processo de ensino e aprendizagem, desafiando a buscar condições para um ambiente de aprendizagem que seja interativo e dinâmico.

Nesse sentido, com base na colocação de Neto e Almeida (2000) é interessante perceber que mesmo as TICs, tornando-se cada vez mais presentes no meio educacional estas ainda apresentam desafios, justamente no quesito de aprender a aprender, haja vista que educação guarda estreitas relações com a globalização e com os diversos processos que a envolve. Desta maneira, cumpre destacar que a introdução das TICs nas instituições educativas supõe mudanças de grande amplitude que alcance aspectos múltiplos e variados, destacando-se, particularmente, neste estudo, a Gestão Escolar.

Nesse contexto, o termo gestão é utilizado para designar uma nova forma de trabalho administrativo. Em uma escola, o gestor não atua mais isoladamente e sim em uma equipe gestora integrada e comprometida, na qual é constituída por diversos atores (BLANCO; SILVA, 1993). Desta feita, cabe destaque o pressuposto de que pensar em educação implica em uma análise de novas formas de gestão do trabalho, de novos modelos organizacionais e da utilização das TICs como ferramentas de auxílio às instituições educacionais. Além disso, sabe-se que estes fatores são relevantes no campo da gestão educacional, a qual se encontra norteada por uma sociedade da informação sustentada por agentes transformadores (pessoas e tecnologia).

Destarte, tomando como base as evidências a respeito do uso das TICs e dos sistemas educacionais informatizados na gestão escolar, este estudo justifica-se dada a importância, cada vez maior, da informática aplicada à educação, possibilitando, por conseguinte, a utilização de inúmeros recursos tecnológicos que podem ser aplicados, tanto em benefício do ensino, quanto no suporte à gestão escolar, como, por exemplo, nas áreas: financeira e pedagógica. Nesse aspecto, Blanco e Silva (1993) afirmam que o impulso tecnológico do século XX fez com que as instituições de ensino reestruturassem os seus princípios organizacionais.

Assim, acompanhando a tendência no âmbito mundial, o Instituto Federal de Educação do Piauí (IFPI) utiliza uma variedade de recursos de TICs para auxiliar na gestão educacional por meio da aplicação de ferramentas tecnológicas utilizadas na geração de informações e produção de relatórios diários, anuais e/ou semestrais da escola. Esta instituição foi selecionada como cenário para este estudo, tendo em vista que tem investido cada vez no Sistema Q- Acadêmico, sistema

eletrônico utilizado para gerir ocorrências institucionais relacionadas ao ensino e toda a vida acadêmica institucional.

Desta feita, surge a problemática de investigação que busca responder ao seguinte questionamento: O sistema Q-Acadêmico tem atendido às demandas institucionais relacionadas às atividades acadêmicas, na visão da categoria docente, considerando-se os aspectos da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade?

A hipótese principal que sustenta esta investigação se baseia na premissa de que mesmo apresentando algumas limitações de ordem técnica, as funcionalidades do sistema Q- Acadêmico têm atendido às demandas acadêmicas institucionais, na visão da categoria estudada, alcançando-se os aspectos da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade.

Sendo assim, tem-se como objetivo geral de investigação analisar o sistema Q- Acadêmico como ferramenta de suporte à gestão escolar, a partir de um estudo de caso no Instituto Federal de Educação do Piauí, Campus Teresina Central. Como objetivos específicos, buscou-se: identificar o nível de satisfação de professores quanto ao uso do Q-Acadêmico; relacionar as funcionalidades do sistema mais utilizadas por professores, alunos e gestores/coordenadores; compreender se as funcionalidades disponibilizadas no sistema têm contribuído para a execução de atividades acadêmicas no Q-Acadêmico; verificar se o Q- Acadêmico tem atendido às demandas institucionais relacionadas às atividades acadêmicas, na visão da categoria docente, considerando-se os aspectos da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade.

Nesse contexto, esta pesquisa teve embasamento teórico pautado em estudos consagrados na temática, dentre os quais podem ser destacados: Rosseti e Morales (2007) e Castells (2006), que discorrem sobre a gestão escolar e o uso das TICs; Santos, Pereira e Lopes (2018) e Sousa (2011), cujos estudos se voltaram para a gestão acadêmica; além de Oliveira (2008) e Ribeiro Filho (1997), que apresentam discussões acerca dos sistemas de informações acadêmicas, dentre outros.

Para a efetivação desta pesquisa, realizou-se um estudo de caso no Instituto Federal do Piauí *Campus* Teresina Central, tendo como objeto de investigação o sistema Q-Acadêmico, a partir do método exploratório com abordagem bibliográfica e qualitativo-quantitativa, cujos sujeitos da pesquisa foram 47 (quarenta e sete) docentes do referido *Campus*.

2 ASPECTOS SOCIAIS E EDUCACIONAIS ATUAIS: O CONTEXTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Vive-se em uma época na qual ocorrem mudanças significativas em vários contextos, inclusive no contexto educacional. Para Santos e Filho (2016), o movimento histórico alcançado no final do século XX, consubstanciado, especialmente, na Revolução tecnológica está gerando novos tipos de relações sociais e de poder, bem como profundas transformações na gestão das organizações, inclusive nas instituições públicas.

A Administração Pública é considerada o conjunto de funções e meios utilizados para o alcance dos objetivos do Governo, representado por instituições que prestam serviços públicos essenciais aos cidadãos, considerando as especificidades da coletividade (BRESSER- PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1997).

Acredita-se que uma boa administração e uma boa gestão são de suma importância quando se trata dos setores que ofertam serviços à sociedade, a exemplo da educação pública (FREITAS; CRUZ, 2014). Todavia, os autores acreditam na necessidade sumária de se implementar modelos, sistemas e soluções do setor privado nas ações do serviço público, com a orientação voltada para maior agilidade, transparência e efetividade nas tarefas administrativas, através da aplicabilidade de ferramentas informacionais.

Nesse sentido, de acordo com Castells (1999), a tecnologia não determina a sociedade, nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, visto que muitos fatores, inclusive, criatividade e iniciativa empreendedora, intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais, de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo.

Desse modo, pode-se dizer que há uma interação entre a sociedade e a tecnologia, tendo em vista que ambas dialogam para um mesmo fim que é o desenvolvimento humano, sem que uma determine a outra, mas se juntam para o crescimento da própria sociedade. Nessa ótica, a tecnologia passou a atuar a partir de suas ferramentas em prol da sociedade, passando, inclusive, a representá-la nas organizações (CASTELLS, 1999).

No que se refere à gestão escolar e as TICs, de acordo com Castells (2006), as tecnologias tiveram por si mesmas um impacto profundo na organização do trabalho, na estrutura social e cultural das sociedades e nas formas de gestão adotadas pelas organizações sociais.

A Tecnologia da Informação - TI é um instrumento de gestão utilizado para diversos fins (ROSSETI; MORALES, 2007). Segundo os autores, a TI é utilizada com o intuito de acompanhar as transformações e evolução ocorridas ao longo dos anos, sobretudo, as que impactam diretamente na sobrevivência das organizações, auxilia nas práticas de mercados, realizando as interações necessárias entre os clientes e organizações, funciona como ferramenta de comunicação e gestão nas empresas, permitindo a competitividade e sobrevivência das empresas, propicia um aumento de produção e melhoria na qualidade dos produtos e como instrumento de obtenção de conhecimento para maior agregação de valor aos produtos criados e processos executados nas instituições.

A implementação de tecnologias de informação é indispensável para os processos de gestão das instituições e para a capacidade de competição das empresas, visto os investimentos significativos na área de desenvolvimento de sistemas de informação numa cultura que deve, sobretudo, responder às exigências frente ao cenário de mudanças ocorridas em nível mundial (BUEREN e MARTINS, 2001).

O uso das TICs emerge como apoio a estratégia para ganhar vantagens competitivas sustentáveis. Nessa linha de raciocínio, Porter (1986) afirma que a

utilização efetiva das TICs está diretamente ligada à sobrevivência e a estratégia competitiva das organizações. Nesse contexto, as organizações, principalmente as educacionais, não ficaram isentas da inserção dos mecanismos tecnológicos que se inseriram em todos os espaços institucionais.

Através da inserção das TICs à escola estas permitem um novo paradigma de educação, intensificando a comunicação compartilhada e a troca de conhecimentos em diferentes espaços. Provocando alterações no processo de ensino, aprendizagem, gestão participativa e democrática, e nos setores externos e internos da comunidade escolar.

Sob esse viés Lück nos coloca que:

Essa mudança de paradigma é marcada por uma forte tendência a adoção de práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais pelos quais dirigentes, funcionários e clientes ou usuários estabelecem alianças, redes e parcerias [...] (LÜCK, 2006, p. 30).

As parcerias estabelecidas envolvem a comunidade escolar, proporcionando novas formas de socialização, aprendizagem, administração. As ações que envolvem as TICs devem ser articuladas favorecendo o acesso e dinamizando o processo de ensino.

O grande desafio dos docentes é aliar as tecnologias as suas metodologias em sala de aula, favorecendo um ensino significativo e abordando a realidade da sociedade, promovendo aos alunos o acesso a informações que possibilita desta forma a construção do conhecimento.

As ferramentas tecnológicas existentes oferecem uma gama de oportunidades de utilização no processo de ensino, inclusive para os próprios docentes e gestores, o acesso assíncrono a informação e a comunicação que colaboram na construção do conhecimento e na oportunidade de uma formação contínua.

O uso das tecnologias de informação e comunicação pode se aliar ao modelo de gestão democrático, defendido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), já que quando se enfatiza no Art. 15 da referida Lei, LDB (1996), verifica-se que esta defende que “as unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira”, abre-se um leque de intervenções pedagógicas, tanto por parte da escola, quanto do docente, permitindo a estes inserirem neste processo de construção de uma gestão mais democrática as novas tecnologias de informação e comunicação, que trouxeram inúmeros benefícios à sociedade e ao desenvolvimento do ensino para o país.

Nessa ótica, no contexto de gestão democrática, o gestor escolar age na esfera de articulação dos docentes, dos alunos e da comunidade para que participem e atuem de maneira efetiva, democratizando o acesso as tecnologias. Dentro desta perspectiva temos as tecnologias como uma nova ferramenta de acesso a

informação, que age como uma possibilidade de transmissão e de comunicação, favorecendo o diálogo entre a comunidade escolar.

Ainda sobre a relação das tecnologias com as formas de gestão, especialmente nos sistemas educativos, Postman (1995) compreende que as TICs podem ser utilizadas como mecanismo de controle pela concentração de informação, visto que possibilita o controle por parte daqueles que têm mais acesso às informações que, em geral, são utilizadas como instrumento de poder. Igualmente, o autor considera que a estrutura de comunicação, inerente a qualquer sociedade, sofre modificações profundas através da utilização das TICs. Isto pode sugerir mudanças substanciais nas estruturas funcionais das escolas, em sua organização e gestão.

No contexto atual, as TICs têm desempenhado tarefa crucial para o alcance dos objetivos das instituições. É notório o avanço das TICs e a sua disseminação no meio educacional. Segundo Neto e Almeida (2000), nos últimos anos, a gestão educacional tem se destacado como tema básico nas discussões e nas propostas de medidas para modernizar a administração pública brasileira e a temática das TICs vem assumindo substancial importância no âmbito dessas discussões.

Nesse interim, discutir a eficiência das TICs na educação associado aos sistemas de gestão educacional é algo muito importante, e necessário, pois, esses sistemas podem aproximar o corpo escolar dos instrumentos tecnológicos, o que pode ser um ganho social, já que a tecnologia está nos mais variados espaços da sociedade.

No contexto do Instituto Federal do Piauí, a partir da análise realizada no sistema Q- Acadêmico, este alia em um único espaço vários dados que podem subsidiar a organização em ações benéficas ao ensino, bem como contribui com o professor, na medida em que possui uma ferramenta segura e prática para o trabalho docente, o que facilita tanto a organização de seu material didático, quanto agiliza seus registros de aula e, por fim, ajuda o aluno, que tem à sua disposição material de apoio à aula, visualização de suas notas e frequências e acesso a outros dados essenciais para sua formação e cuja qualidade está sendo analisada neste estudo, exatamente por conta do importante papel que tem na instituição de ensino em destaque.

3 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS E O AMBIENTE ACADÊMICO

Santos, Pereira e Lopes (2018) conceituam a gestão acadêmica como a forma de gerir que objetiva articular os diversos elementos ligados ao ensino e consiste em um modelo educacional de instituições idealizado para a integração de variados setores da instituição.

Autores como Sousa (2011) conceituam a gestão acadêmica como uma regência pedagógica no ensino superior, preconizada por medidas no âmbito ins-

titucional e concretizadas através da missão, valores e objetivos definidos pela própria gestão ou quando de sua constituição.

Estas medidas devem estar sempre na linha de prioridades da instituição, cuja prática deve ser recorrente e executada pelos envolvidos, como gestores, professores, corpo técnico administrativo e colaboradores em geral, o que deve levar a consolidação da instituição em relação às demais de mesmo nível de ensino (SOUSA, 2011).

A gestão acadêmica está ligada à atividade docente, embora haja autores, como Correia e Matos (2001, p. 45), que afirmam que a gestão acadêmica no âmbito da docência pode “ser encarada como uma soma de afazeres”. Santos, Pereira e Lopes (2018) entendem que a gestão acadêmica pode se dar, em amplo sentido, sem participação democrática, ou seja, de todos os envolvidos, tornando-se algo desprivilegiado, uma vez que a estrutura institucional de ensino pode legitimar aspectos não voltados propriamente para tomada de decisões acadêmicas, de gestão, mas de caráter mais burocrático e administrativo.

De modo geral, a gestão acadêmica é implementada através de plataformas específicas em que se administram setores organizacionais, além de aproximar a comunicação entre alunos e professores e/ou entre professores e gestores, isto é, integra a comunicação entre as categorias escolares.

Para tanto, são realizadas práticas acadêmicas que podem contribuir para uma gestão acadêmica de qualidade e que, de fato, alcance os resultados a que se propõe. Nessa ótica, quando um sistema de gestão acadêmica é efetivo, sua qualidade possibilita, além da integração dos setores pertencentes à instituição de ensino, a facilidade de comunicação entre estes e dos servidores com a própria instituição escolar em si (SANTOS; PEREIRA E LOPES, 2018).

3.1 Sistemas de informações gerenciais

Dentre os benefícios do processo de desenvolvimento tecnológico, um ganho importante foi a atuação dos computadores em todos os sistemas, inclusive, os de ensino, os quais, desde a década de 50, passaram a oferecer serviços de armazenamento e apreensão de dados informacionais. Do mesmo modo, os avanços tecnológicos no setor de transporte e de produção também foram determinantes para que os sistemas de informações gerenciais passassem a fazer parte da realidade de muitas instituições, desde o que se chamou a “Revolução do Controle”, da qual vários sistemas passaram a constituir verdadeiros bancos de informações (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).

Sendo assim, Carmo e Pontes (1999) entendem que o sistema de informações gerenciais propicia às instituições, sendo estas de ensino ou não: gerenciamento adequado das operações, tomada de decisões, visão para correção de medidas, dentre outros. No caso das instituições de ensino, possibilita armazenar dados de evasão, frequência de alunos e registro de aulas, por exemplo, evidenciados por meio de relatórios frequentes e sistematizados.

Esses sistemas são verdadeiras ferramentas de otimização que gerenciam as informações disponíveis na base de dados da instituição, auxiliando os gestores na tomada de decisões, baseando-se em informações atualizadas e confiáveis, o que reduz o tempo de resposta a problemas que possam ser solucionados por conta do repasse de dados.

Na visão de Castro, Lima e Carvalho (2009), o sistema de informações gerenciais traz resultados efetivos, através de um processamento mais preciso, facilidade de armazenamento, podendo ainda se recuperar informações de modo mais rápido, o que acaba por compensar o gasto inicial de investimento.

Amaral e Varajão (2010) enfatizam que para uma empresa venha a implantar um sistema de informações gerenciais deve, inicialmente, refletir sobre seus benefícios e gastos para manutenção. Até porque este sistema é envolto por uma série de planejamentos e ações concatenadas, em que se deve considerar os aspectos funcionais, tecnológicos e estruturais.

Conforme já mencionado, estes sistemas são verdadeiras ferramentas que possibilitam aos gestores, de modo rápido e prático, obterem informações seguras que possam embasar decisões e, assim, contribuir com o crescimento da empresa. Por isso, a qualidade destes sistemas e dos dados oriundos destes é essencial para a organização acadêmica, pois são carregados também de dados indicadores, o que auxilia no planejamento pedagógico institucional (AMARAL; VARAJÃO, 2010).

Em organizações de ensino, os sistemas de informações gerenciais são fundamentais, já que os dados são convertidos em indicadores que ajudam o setor pedagógico da escola a mapear informações dos discentes que devem ser repassadas aos professores, contribuindo ainda para manter dados relacionados às famílias destes alunos. Além do mais, o suporte que o sistema dá se realiza no âmbito administrativo, docente e pedagógico, englobando nisso, o setor bibliotecário e técnico, ou seja, aciona toda a instituição escolar (OLIVEIRA, 2008).

Ribeiro Filho (1997) esclarece que uma instituição de ensino que possui um sistema de informações acadêmicas passa a ser bem vista na sociedade por esta ferramenta, visto que o sistema é um sinal de modernização institucional, o que contribui com elevação da imagem da instituição e do sucesso organizacional, por parte de alunos, professores e gestores. A padronização do sistema também facilita a visão que se tem a respeito deste, incidindo na melhoria da produtividade, oferecendo ainda mais segurança em relação aos dados inseridos, o que acaba por fortalecer a relação discente-docente e possibilita mais transparência por parte da empresa, visto que o aparato tecnológico oferecido a partir do sistema viabiliza essa transparência.

Estes sistemas também possuem ambientes de aprendizagem em que os professores podem inserir aulas e os alunos podem acompanhar conteúdos específicos e, assim, podem servir como reforço de conteúdo para os discentes. Estes sistemas também possibilitem backups de sistemas, o que evita perda de dados, além de disporem de recursos modernos, como softwares automáticos que ficam disponibilizados em nuvens (*cloud*) e que evitam perdas de informações e segurança no sigilo destas (RIBEIRO FILHO, 1997).

3.2 Sistema Q-acadêmico

O Q-Acadêmico é um sistema de gestão integrado que gerencia dados institucionais relativos a atividades acadêmicas no âmbito do Instituto Federal do Piauí. Na visão de Moraes, Vale e Araújo (2013, p. 30), estes sistemas são importantes “ferramentas gerenciais que contribuem para a melhoria do desempenho da instituição em variados aspectos, mas, principalmente, para práticas que se voltam para o ensino”.

O IFPI adquiriu essa ferramenta tecnológica visando contribuir na gestão acadêmica, cujo Sistema de Gestão Escolar Q-Acadêmico versão 2.0 foi pela empresa Qualidata³, de modo específico para os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), no sentido de controlar o registro acadêmico em todos os *Campi* institucionais de forma centralizada, com controles individuais para cada unidade e suas gerências de ensino.

Sendo assim, o Sistema Q-Acadêmico efetiva-se como um sistema de gestão acadêmica integrado, tendo sido projetado para a administração de vários setores e departamentos do IFPI, objetivando economizar tempo, eliminar retrabalho desnecessário, disponibilizar informações de modo mais preciso, gerar otimização e interação entre as categorias institucionais, bem como agilizar as mais diversas atividades acadêmicas para toda a instituição de ensino (MANUAL Q-ACADÊMICO, 2005).

Um dos principais ganhos com o sistema foi o fato de este armazenar dados, como notas de alunos, frequências e outras informações que podem ser disponibilizados em relatórios e subsidiam ações pedagógicas, como o controle de evasão dos alunos, por exemplo. Sobre isso, Moura e Bernardinho (2010) confirmam que os sistemas de gerenciamento de dados acadêmicos têm seus usos respaldados em melhoria para todos que usam o sistema, inclusive, para a própria instituição.

Ressalta-se que o acesso ao sistema ocorre de modo simples, bastando o indivíduo ter um login e uma senha de acesso a partir de um cadastro no setor de Tecnologia da Informação (TI). Por outro lado, a alimentação do sistema requer um mínimo de conhecimento em informática, havendo funcionalidades diversas cuja apropriação de inserção deve ser buscada por aqueles que o utilizam.

A ISO/IEC 9126 traz a definição de um modelo de qualidade para os produtos de softwares, estruturado em um conjunto de características de qualidade e suas características, dentre os quais se insere o Q-Acadêmico. Estas características englobam vários elementos que juntos permitem compreender se o sistema está alcançando os resultados a que se propõe. Para este estudo, foram destacados a funcionalidade, a confiabilidade e a usabilidade, tendo em vista que são os

³ Qualidata é uma empresa de desenvolvimento de sistemas, que tem como principal área de atuação a Gestão Acadêmica e Gestão Jurídica, informação coletada do site :<
http://www2.qualidata.com.br/q_academico.htm>

mais mais adéquam à realidade do Q-Acadêmico e ao objeto deste estudo (BASTIEN; SCAPIN, 1993).

Nielsen (2005) esclarece que a funcionalidade consiste na capacidade que um produto de software tem para prover funções que possam atender a requisitos funcionais e essenciais do sistema, sendo esta constituída por estes elementos: adequação, acurácia, interoperabilidade, segurança de acesso e conformidade.

A confiabilidade se traduz na capacidade do produto de software, no sentido de se manter um nível de desempenho satisfatório, para uso em condições pré-estabelecidas, sendo constituído pelos seguintes elementos: maturidade, tolerância a falhas, recuperabilidade e conformidade. Ademais, a usabilidade que se configura como outra característica que se espera de sistemas como o Q-Acadêmico, relaciona-se com o fato de o sistema ser compreendido, aprendido, operado e atraído pelo usuário, tendo as seguintes subcaracterísticas: intelegibilidade, apreensibilidade, operacionalidade, otimização, atratividade e conformidade (BASTIEN; SCAPIN, 1993).

4 PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia utilizada para este trabalho foi um estudo de caso, que segundo Gil (2010), permite investigar situações específicas para um dado caso, considerando-se as singularidades do objeto de investigação. Para tanto, utilizou-se o método exploratório, o qual envolve, além do planejamento bibliográfico, entrevistas com sujeitos que dominem o tema em discussão, envolvendo ainda pesquisas de campo e análise de elementos que permitam explorar o tema (FONSECA, 2002).

O universo desta pesquisa foi o IFPI *Campus* Teresina Central, tendo como objeto de investigação o Sistema Q-Acadêmico como Ferramenta de suporte à gestão escolar. Este é o sistema utilizado pelo IFPI para operacionalizar a vida acadêmica institucional, especialmente as atividades relacionadas a docentes, discentes e controle acadêmico.

Os dados foram coletados a partir da disponibilização dos questionários eletrônicos aos docentes do *Campus* Teresina Central que, por convite e posterior assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, aceitaram participar deste estudo. Após a coleta dos dados, iniciou-se a fase de análise, confecção dos gráficos e transcrição das gravações que representaram as falas dos gestores e coordenadores. Após a conversão em gráficos, foram realizadas as análises dos dados, orientadas pelos quantitativos expostos nos gráficos.

Em relação à transcrição das gravações, estas foram realizadas de forma manual, uma vez que, segundo Gil (2010), estas transcrições possuem confiabilidade maior em relação aos programas específicos para esse fim, tendo em vista que nem sempre a reprodução das transcrições por meio de programas representa um espelho da realidade das gravações, o que pode comprometer os resultados do estudo.

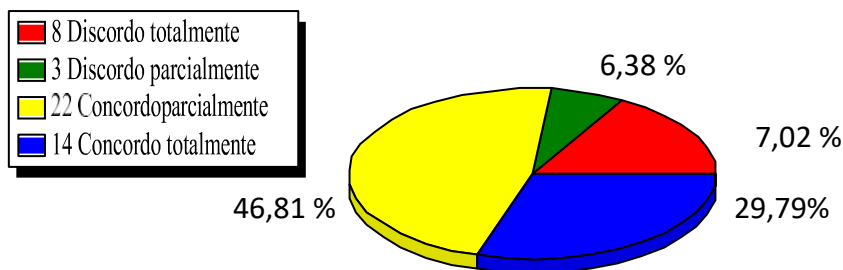
As análises foram sustentadas nos seguintes aspectos: usabilidade, funcionalidade e confiabilidade, que são critérios adotados por estudiosos como Nielsen (2005) e Bastien e Scapin (1993), os quais sugerem regras e recomendações para que os softwares sejam elaborados no sentido de facilitar seu uso e, por conseguinte, o processo de ensino e aprendizagem.

5 DA VISÃO DOS DOCENTES SOBRE O Q-ACADÊMICO COMO FERRAMENTA NA GESTÃO ESCOLAR

Esta seção trata dos dados coletados na categoria docentes, no sentido de se analisar como o Q-Acadêmico tem sido ferramenta de suporte para a gestão escolar e se tem atendido às demandas institucionais referentes às atividades acadêmicas, a partir da visão deste segmento.

No sentido de se analisar como o Q-Acadêmico tem atuado como ferramenta na gestão escolar, na visão dos docentes, bem como se as demandas referentes às atividades acadêmicas estão sendo atendidas, foram realizadas perguntas cujas respostas constituem os gráficos a seguir. Desse modo, os docentes foram indagados se as informações sobre como usar o sistema estão disponíveis, sendo reveladas as respostas constantes do Gráfico 1.

Gráfico 1 - As informações sobre como usar o sistema estão disponíveis



Fonte: Própria pesquisadora. 2019.

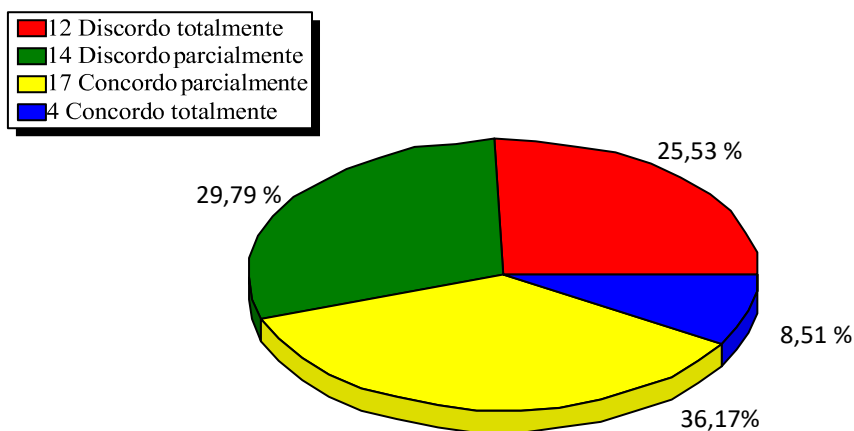
Este gráfico revela que a maior parte dos docentes (22), que constitui 46,81% da categoria concordou parcialmente que as informações sobre como usar o sistema estão disponíveis; enquanto isso, 14 destes (29,79%) concordaram totalmente; 8 (17,02%) discordaram totalmente; e apenas 3 (6,38%) discordaram parcialmente.

Considerando-se que mais da metade dos docentes concordou parcialmente ou totalmente, é possível inferir um grau de satisfação da categoria sobre este questionamento, que é muito importante e revelador, no sentido de se compreender a satisfação destes com a qualidade do sistema objeto deste estudo. Segundo Nielsen (2005), a forma como as informações estão disponibilizadas se

enquadra no critério da funcionalidade que se relaciona aos sistemas de gerenciamento de informação, pois contribui para que este alcance seus objetivos como elemento de busca de função a partir de ícones dispostos na página do Q- Acadêmico.

Quando indagado aos professores se é fácil de se recuperar os erros quando utilizamos o sistema, a categoria respondeu o seguinte:

Gráfico 2 - É fácil de se recuperar os erros quando utilizamos o sistema

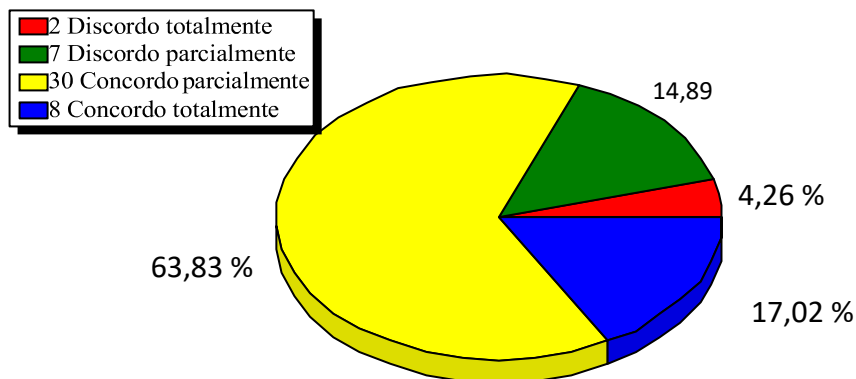


Fonte: Própria pesquisadora. 2019.

No que diz respeito à indagação se é fácil de se recuperar os erros quando utilizamos o sistema, 17 dos docentes, que correspondem a 36,17% mencionaram que concordaram parcialmente; 14 (29,79%) que discordaram parcialmente; 12 (25,53%) que discordaram totalmente e; somente 4 (8,51%) afirmaram que concordaram totalmente.

Destaca-se que dentre os questionamentos sobre o sistema Q-Acadêmico feitos até agora, este que se refere à recuperação de erros ao utilizá-lo foi o que apresentou dados mais negativos em relação aos demais, já que mais de 50% dos docentes discordaram totalmente ou discordaram parcialmente, o que pode representar uma falha do sistema e indicar um ponto neste a ser corrigido. Mesmo assim, mais de 44% dos docentes avaliaram este quesito de forma positiva, refletindo o critério de confiabilidade, mencionado por Bastien; Scapin (1993), os quais reconhecem que um sistema de gerenciamento de informações tem que estar preparado para ocorrências de erros, devendo ter respaldo para confiabilidade a partir da segurança que oferece aos usuários.

Gráfico 3 - As informações fornecidas no sistema são fáceis de entender



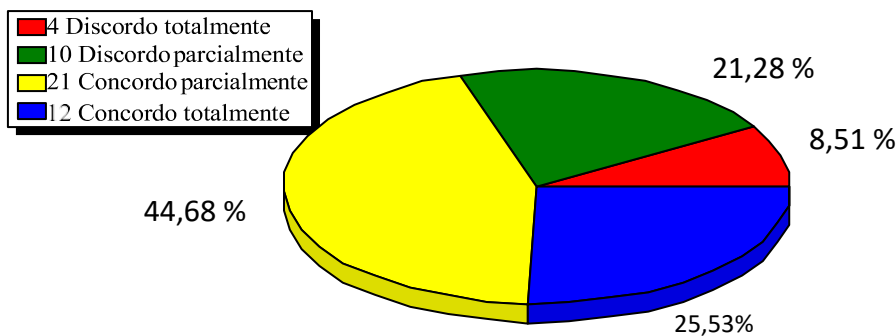
Fonte: Própria pesquisadora. 2019.

Verifica-se que 30 docentes concordaram parcialmente que as informações no sistema são fáceis de entender, o que corresponde a 63,83%; 8 concordaram totalmente, cujo percentual é de 17,02%; discordaram parcialmente 7 docentes, o que alcança um percentual de 14,89% e; discordaram totalmente 2, cujo percentual é de 4,26%.

Infere-se, assim, que pouco mais de 80% concordaram parcialmente ou concordaram totalmente que as informações fornecidas no sistema são fáceis de entender, apontando positivamente para a qualidade do Q-Acadêmico, uma vez que ao entender o sistema, o docente atua de modo mais eficiente como profissional, o que contribui, inclusive, com a operacionalização das aulas, o que sustenta o critério da usabilidade, mencionado por Bastien e Scapin (1993).

Ao serem indagados se o sistema permite visualizar calendário acadêmico (todas as datas do que acontece na sua instituição, no seu curso e na sua turma estão disponíveis para visualização em um único calendário).

Gráfico 4 - O sistema permite visualizar calendário acadêmico



Fonte: Própria pesquisadora. 2019.

O Gráfico 4 revela que 21 docentes concordaram parcialmente que o sistema permite visualizar calendário acadêmico, o que corresponde a 44,68%; 12 concordaram totalmente, cujo percentual é de 25,53%; 10 discordaram parcialmente, sendo 21,28% e; 4 discordaram totalmente, com 8,51%.

Sendo assim, verificou-se que cerca de 70% dos docentes concordaram parcialmente ou concordaram totalmente que o sistema permite visualizar calendário acadêmico, o que corresponde a um dado positivo, visto que o calendário acadêmico é um importante documento e que deve estar disponibilizado ao professor, pois é a partir dele que o profissional organiza a execução de suas atividades. Por outro lado, chama a atenção o percentual de quase 30% dos docentes que discordaram totalmente ou parcialmente em relação à visualização do referido calendário.

Carleto (2009) esclarece que as TICs como ferramenta tecnológica da gestão escolar proporcionam coleta, processamento e armazenamento de registros, incluindo de aulas, notas, atividades e documentos, dentre os quais está o calendário acadêmico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, foi possível verificar que o Q-Acadêmico é um sistema de gerenciamento de atividades acadêmicas utilizado pelo IFPI e, de modo especial, pelo Campus Teresina Central, universo deste estudo, como suporte à gestão escolar, servindo como ferramenta para os docentes envolvidos no processo de ensino e aprendizagem da referida instituição.

Dessa forma, ao se responder à problemática de investigação proposta para este estudo, verificou-se que o sistema Q-Acadêmico tem contribuído sobremaneira para que os professores desenvolvessem suas atividades acadêmicas com redução de perda de tempo, agilidade, otimização e segurança, atendendo, então, às suas demandas, conforme os critérios de usabilidade, funcionalidade e confiabilidade, utilizados para a realização desta avaliação junto ao segmento envolvido.

Ademais, a hipótese principal que sustenta esta investigação foi confirmada, haja vista que as funcionalidades do sistema Q-Acadêmico têm atendido às demandas acadêmicas institucionais, na visão da categoria estudada, alcançando-se os aspectos da usabilidade, funcionalidade e confiabilidade, uma vez que ao se analisar as perguntas direcionadas ao segmento, percebeu-se que o nível de satisfação foi elevado dentre este, sendo que, em geral, uma informação ratificava outra quando se refere ao nível de satisfação dos docentes.

Os resultados também chamam atenção para a confiabilidade do sistema, pois a maioria dos professores ressaltou que é fácil de se recuperar os erros quando utilizamos o sistema. No que concerne à usabilidade do sistema, os professores corroboraram que as informações fornecidas no sistema são fáceis de entender.

Em relação à funcionalidade, também foi satisfatória a análise baseada neste critério, enfatizado quando docentes reafirmaram que as informações sobre como usar o sistema estão disponíveis. É importante frisar que o registro de aulas, notas e frequência no sistema trazem funcionalidades que não são difíceis de serem compreendidas, com ícones de fácil localização, o que contribui para redução de retrabalho e de perda de tempo.

Este estudo contribuiu de modo significativo para a ampliação do conhecimento desta pesquisadora sobre um assunto, embora muito importante, ainda pouco discutido, que é o Q-Acadêmico como suporte à gestão escolar e que faz parte da realidade de toda a comunidade acadêmica do IFPI, devendo, portanto, servir de embasamento teórico para outros trabalhos de mesma temática.

Enfim, este estudo possibilitou além da ampliação de referencial teórico sobre o tema, que, conforme já mencionado, ainda é limitado, a observação quanto à necessidade de outras pesquisas que possam contribuir cada vez mais com a ampliação do conhecimento acadêmico com temas que envolvam as tecnologias da informação e o ensino, haja vista que esse elo se torna mais forte e imprescindível para a manutenção da qualidade do processo de ensino e aprendizagem em instituições federais como o IFPI. É certo que ainda há lacunas em pesquisas a serem preenchidas no que diz respeito ao conhecimento e discussão sobre o uso

de sistemas como o Q-Acadêmico como suporte à gestão escolar, sendo, portanto, essencial que outros estudiosos se interessem pelo assunto.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. Brasília, ENAP, número 10, 1997.

AMARAL, L.; VARAJÃO, J. **Planeamento de Sistemas de Informação.** São Paulo: FCA, 2010.

BASTIEN, C.; SCAPIN, D. **Ergonomic Criteria for the Evaluation of Human Computer Interfaces.** INRIA, 1993. Disponível em: . Acesso em: 05 set. 2019.

BLANCO, E.; SILVA, B. **Tecnologia educativa em Portugal: conceito, origem, evolução, área de intervenção e investigação.** Universidade do Minho. Portugal. Revista Portuguesa de Educação, 1993. p. 37-55.

BRASIL. **Lei n. 9394**, de 20/12/96, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da União, n. 248, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. Revista do Serviço Público, n. 47, v. 1, janeiro, 1996, p. 7-40. Republicado in Bresser-Pereira e Spink, orgs. 1998, p. 237-270. **Trabalho apresentado no seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento** (Brasília, maio de 1996).

CARLETO, N. **Tecnologias da Informação e Comunicação na Gestão Educacional: Possibilidades e Contribuições em uma Escola Técnica Estadual**, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/101563/carleto_n_dr_arafcl.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 de maio. 2017.

CARMO, V. B. do; PONTES, C. C. C. **Sistemas de informações gerenciais para programa de qualidade total em pequenas empresas da região de Campinas.** Ci. Inf. [online], v.28, n.1, p.49-58, jan. 1999. Disponível em: . Acesso em: 03/06/2019.

CASTELLS, M. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.** Rio de Janeiro: Alianza Editorial, 2006.

CASTELLS, M.A **Sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, J.; LIMA, A. N.; CARVALHO, S. T. Sistemas de informações gerenciais para instituições de ensino. **Revista de Administração Pública.** V. 4, n. 2, São Paulo, 2009, p. 36- 52.

CORREIA, J. A.; MATOS, M. **Solidões e solidariedades nos quotidianos dos professores.** Porto: ASA Editores, 2001.

DAVENPORT, T. H; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial: sistemas de informações gerenciais**. Tradução de Lenke Peres. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Publifolha, 1998.

FREITAS, K. S.; CRUZ, L. B. S. Aplicação do Método Gerencial PDCA na busca da Qualidade da Gestão da UFT. In NUNES, L. P; NUNES, C. M. T. P (orgs.). **Administração Pública com ênfase na Gestão Universitária**: Universidade Federal do Tocantins, 2014. (Coletânea de artigos do Curso de Especialização de Administração Pública com ênfase em Gestão Universitária).

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO FEDERAL DO PIAUÍ. **Nossos Campi**. Disponível em:<<https://http://libra.ifpi.edu.br/campi>>Acesso em: 14 de mar.2019.

MANUAL Q-ACADÊMICO 2,0 – Módulo Web Professor. Qualidata. Soluções em Informática, 2005. Disponível em: https://academico.ifpi.edu.br/qacademico/professores/manual/manual_academico_web_profesor.pdf. Acesso em: 20/03/2019.

MORAIS, C. S. B. de; VALE, N. P. do; ARAÚJO, J. A. Sistema de gestão integrado (SGI) e os benefícios para o setor siderúrgico. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade - RMS**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 29-48, set./dez. 2013.

MOURA, R.; BERNARDINO, J. **Um modelo para a integração de serviços**: Modelos e Sistemas de Gestão Acadêmica. RISTI: Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação, n. 5, p. 40–53, 2010.

NETO, A. C; ALMEIDA, M. D. **Educação e gestão descentralizada**: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Em Aberto. Gestão Escolar e Formação de Gestores, Brasília, v. 17, n. 72, fev/jun, 2000. p. 35-46.

NIELSEN, J. **Usability Engineering**. San Francisco: Morgan Kaufman, 2005.

OLIVEIRA, D. de P.R. **Sistemas de Informações Gerenciais**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnica para a análise da indústria e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

POSTMAN, N. **Tecnopólio: A Rendição da Cultura à Tecnologia**. São Paulo: Nobel, 1995.

RIBEIRO FILHO, J. F. Controle gerencial para entidades da Administração Pública. 1997. 20 f. Monografia Submetida à Comissão Julgadora do 2. Prêmio STN de Monografias 1997.

(Ministério da Fazenda - Escola de Administração Fazendária - ESAF). Diretoria de Cooperação Técnica e Pesquisa. Brasília, 1997.

ROSSETI, A. G; MORALES, A.B.T. **O papel da tecnologia da informação na gestão do conhecimento**. Ci. Inf., Brasília, v. 36, n. 1, p. 124-135, jan./abr. 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ci/v36n1/a09v36n1>> Acesso em: 06 de jun. 2018.

SANTOS, M. C. C. R.; FILHO A. R.. **Gestão escolar e o uso das tecnologias de informação e comunicação – TIC: possibilidades, limites e desafios**, 2016. Disponível em:<<https://www.webartigos.com/artigos/gestao-escolar-e-o-uso-das-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao-tic-possibilidades-limites-e-desafios/143126>> Acesso em: 06 de set. 2019.

SANTOS, C. C.; PEREIRA, F.; LOPES, A. **Experiências da Gestão Acadêmica da Docência Universitária**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 989-1008, jul./set. 2018.

SOUSA, A. M. Gestão Acadêmica Atual. In: COLOMBO, S. S. e colaboradores. **Desafios da gestão universitária contemporânea**, Porto Alegre: Artemed, 2011.

EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DO IFPI - CAMPUS ANGICAL

Layane Almeida Monte¹

RESUMO

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), criados pela Lei nº 11.892/2008, são instituições que ofertam educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais. Com base nessa atribuição dos IFs, realizou-se pesquisa de caráter descritivo e exploratório com o intuito de analisar o processo de implantação e a atuação do *campus* do IFPI, em Angical do Piauí, bem como se as ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas estão em consonância com os arranjos produtivos locais e se estão realmente direcionadas para a realidade local. Identificou-se que o IFPI- *Campus* Angical possui relevância para a região abrangida, mas precisa direcionar suas ações com mais efetividade para o local, sobretudo, no tocante as atividades de pesquisa e extensão. O estudo realizado visa contribuir para o aperfeiçoamento das suas ações e fortalecimento dessa Instituição.

Palavras-chave: Institutos Federais de Educação. Inserção regional. IFPI. Angical do Piauí.

1 INTRODUÇÃO

A educação profissional no Brasil passou por diversas alterações estruturais, conforme a conjuntura política e econômica vigente no país em diferentes momentos. O marco histórico ocorreu em 1909 quando o então presidente Nilo Peçanha criou dezenove Escolas de Aprendizes Artífices, uma para cada unidade federativa existente, as quais são consideradas a primeira composição de escolas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

No decorrer de mais de um século, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil deixa de ser voltada para as classes desprovidas para ser uma política de gestão que busca por resposta “ágil, eficaz, às demandas crescentes de formação profissional, difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos e de suporte aos arranjos produtivos locais” (BRASIL, 2010, p.3). Com a criação dos

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: layane.almeida@ifpi.edu.br

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, passa-se a ter um novo conceito de política pública educacional.

Os IFs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades de ensino. (BRASIL, 2008). A partir do processo de expansão e interiorização, iniciado no ano de 2005, com a implantação de *campi* em diversas localidades do país vinculados a um dos 38 (trinta e oito) IFs existentes, estes tornaram-se importantes referências no ensino público de qualidade e com a proposta de serem agentes de desenvolvimento local.

Dentre as finalidades e objetivos dos Institutos Federais, elencados nos artigos 6º e 7º da Lei nº 11.892/2008, destaca-se o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais, além de orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal. Ademais, ainda realiza pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade (BRASIL, 2008).

Diante desses propósitos, surgiu o interesse em investigar o papel social dos IFs direcionado ao contexto local onde está inserido. Em conformidade com as normativas gerais válidas para todos os IFs, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) possui entre seus objetivos o desenvolvimento de ações institucionais voltadas para a realidade local, a fim de promover contribuições e benefícios à cidade onde o *campus* está instalado, até mesmo para a região onde está inserido.

Dessa forma, a questão a ser analisada é se o Instituto Federal de Educação do Piauí, mais especificamente o *campus* em Angical do Piauí, buscou esse diálogo durante o processo de implantação e no desenvolvimento das diferentes ações implementadas no/pelo *campus*. A escolha do *campus* do IFPI em Angical, explica-se por, dentre todas as cidades do interior do Piauí onde há unidade do IFPI, esta é a menor em termos populacionais e territoriais. Entretanto, o *campus* em Angical apresenta expressivos índices de matrículas, em comparação com outros *campi* situados em municípios maiores do interior do estado.

Realizou-se um estudo de caso, pois teve-se como foco de investigação o *campus* do IFPI em Angical e a sua atuação na localidade onde está instalado. No estudo em tela, buscou-se analisar como ocorreu a implantação do IFPI-Campus Angical, além de identificar e verificar se as ações de ensino, pesquisa e extensão dialogam com o perfil socioeconômico da região que abrange, e se estão sintonizadas com os arranjos produtivos locais.

Referente à abordagem da pesquisa utilizou-se de métodos quantitativos e qualitativos, tanto na coleta de dados quanto nas análises dos resultados. O percurso metodológico adotado iniciou-se pela realização de pesquisa bibliográfica,

em complementariedade, utilizou-se da pesquisa documental. O levantamento concentrou-se sobre leis, decretos, resoluções, cujos conteúdos tratam do ensino profissional no país, além de materiais bibliográficos sobre o processo de expansão dos IFs, de modo geral, e do IFPI, em particular.

A pesquisa documental pautou-se também sobre as diversas informações documentadas referentes ao processo de implantação do *campus* Angical, obtidas junto à servidores da unidade de ensino, para averiguar e analisar como ocorreu a implantação da unidade de ensino. No tocante à atuação do *campus*, a pesquisa documental deteve-se sobre as ações desenvolvidas de ensino, pesquisa e extensão, através das informações fornecidas pela Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação e Pró-reitoria de Extensão do IFPI, a fim de identificar e analisar a relação entre as atividades implementadas e a realidade local.

Realizou-se também levantamento dos dados socioeconômicos para conhecer as características da cidade onde está instalado o *campus* e o perfil econômico, sobretudo, referente aos arranjos produtivos locais da região. A pesquisa desenvolvida pautou-se na relevância dessa política pública no âmbito da educação, uma vez que abrange a dimensão do desenvolvimento local, na perspectiva de promoção das potencialidades produtivas locais.

2 BREVE PANORAMA HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

O ensino profissionalizante iniciou-se com característica assistencialista, baseada no auxílio aos desamparados, que viam nesse tipo de ensino uma forma rápida para adquirir um ofício, ou seja, preocupava-se na época com o ensino estritamente manual. Ao longo dos anos, ocorreram transformações no âmbito do ensino profissional que promoveram sua evolução até alcançar os paradigmas que constituem atualmente essa modalidade educacional.

Em seu nascedouro, o ensino profissional era associado unicamente à formação de mão de obra e ao esforço manual e físico, que, desde o princípio, haviam sido reservadas às classes menos favorecidas, herança escravista da época colonial. No período do Brasil Colônia, o modelo econômico vigente era do tipo agroexportador, que tinha como uma de suas principais características a utilização de mão de obra escrava na composição da força de trabalho. Não havia institucionalização do ensino profissional, as atividades laborais manuais eram ensinadas em oficinas ou nas próprias casas dos mestres de ofício. (ARANHA, 2006).

Com a Independência, em 1822, o governo, no âmbito da educação, priorizou a formação dos membros da elite do país, colocando em segundo plano o ensino às classes populares. A Constituição outorgada em 1824, limitou-se a estabelecer a instrução primária gratuita para todos os cidadãos. Referente ao ensino técnico, a Constituição não apresentou nenhum elemento que indicasse mudanças na organização vigente. (SAVIANI, 2011). Pois, na referida Constituição, permanecia presente a ideia que havia sido construída ao longo do período colonial, ou

seja, de se destinar o ensino profissional aos pobres, humildes e desvalidos, dando continuidade à conduta discriminatória em relação às ocupações que tradicionalmente eram exercidas pelos escravos.

Após a Proclamação da República, na corrente do pensamento industrialista emergente, o governo do presidente Nilo Peçanha, em 1909, por meio do decreto nº 7.566 de 23 de setembro, criou dezenove Escolas de Aprendizes Artífices (EAA) com a finalidade de ofertar ensino profissional gratuito e preparar mão de obra para atender às novas demandas decorrentes do novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado na propagação da industrialização do país. É considerado o marco inicial do ensino profissional, científico e tecnológico de abrangência federal no Brasil.

As razões apresentadas para a fundação das EAA, no país, foram expostas no próprio instrumento legal de criação desses estabelecimentos. Tal decreto considerava que o crescimento da população urbana demandava algum tipo de intervenção governamental, sendo necessário "habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime". (BRASIL, 1909, p.1).

No âmbito da educação profissional, Kunze (2009) afirma que recaiu sobre as escolas da rede federal a incumbência de difundir, em especial, ao proletariado, os valores e preceitos do novo regime governamental, os hábitos do trabalho e da obediência às regras e uma formação profissional, uma profissão, um ofício, que o transformasse em operários frutíferos à nação, trabalhadores ordeiros e qualificados para atuarem nas futuras indústrias brasileiras. Ainda segundo a referida autora, as Escolas de Aprendizes de Artífices foram dimensionadas dentro de uma economia pautada na agenda agrário-exportadora, mas tiveram seu perfil de atuação voltado para atividades industrial-manufatureiras.

Em síntese, os primórdios da formação profissional no Brasil revelam uma certa dicotomia entre a preparação para o trabalho e modelo econômico vigente, pois a industrialização no país ocorria de maneira lenta e incipiente, ainda predominava a economia agrário exportadora. Caracterizava-se, portanto, mais como mecanismo de controle social e assistencialismo à classe trabalhadora, conforme analisa Manfredi (2016). Observa-se claramente seu caráter elitista e excludente do sistema educacional.

A partir dos anos 1930, pode-se observar uma série de acontecimentos na ordem política, econômica e social do Brasil. Com o início da "Era Vargas", período presidido por Getúlio Vargas (1930-1945), o modo de produção agroexportador foi preterido em favor de um modelo econômico nacionalista. A relação entre capital e formação de mão de obra passou a ser observada de maneira direta, relacionada a demanda advinda do processo de industrialização pelo qual o país passava, mas permanecia a dualidade entre o ensino propedêutico e a formação para o trabalho.

O ensino técnico profissionalizante, tornou-se estratégico para o país no atendimento à qualificação de mão de obra para a indústria emergente. É a partir desse momento histórico que o ensino profissional, segundo Carvalho (2003, p.

80 *apud* VIEIRA, 2012, p. 171), “começa a integrar o debate nacional por ser considerado elemento importante na defesa da indústria do país, na formalização das relações de trabalho e de atividades sindicais.”

Pode-se observar que, nesse período, diferentemente da época da criação das primeiras Escolas de Aprendizes e Artífices, a formação profissional estava diretamente relacionada aos interesses do capital, priorizando uma formação fragmentada e destinada ao treinamento de trabalhadores segundo a concepção taylorista, em detrimento da formação geral, com o objetivo de ocuparem postos de trabalho. Não havia preocupação com o acesso a níveis superiores de escolaridade.

Conforme explicita Tavares (2012), é, a partir de 1945, com o fim do Estado Novo e a participação popular no cenário político, que se nota algum avanço em relação ao rompimento com a lógica dual do sistema educacional mediante a unificação entre ensino profissional e ensino propedêutico. Tal avanço é possibilitado por um conjunto de leis, decretos e portarias, promulgados entre 1950 e 1960 e, mais especificamente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), lei 4.024/61, que conduzem a uma equiparação entre os diversos ramos do ensino profissional e entre o ensino médio secundário, para fins de ingresso nos cursos superiores.

A educação profissional, ao longo do século XX, sob influência do taylorismo-fordismo, caracterizou-se por ser puramente formal, fragmentada, hierarquizada e mantenedora da divisão social entre trabalho intelectual e trabalho manual. A década de 1990, especialmente, teve como marca o recrudescimento da política econômica neoliberal, com a adoção de novos modelos de produção flexível, conforme as diretrizes neoliberais. E com a ampliação do toyotismo por vários países, inclusive o Brasil, surgiram novas demandas por uma série de qualificações profissionais, educacionais e comportamentais.

Manfredi (2016) afirma que o projeto de reforma do ensino médio e profissional que foi instituído na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, retomou a dualidade entre formação acadêmica e formação profissional, aproximando-se muito mais dos interesses imediatos dos empresários e das recomendações dos órgãos internacionais do que das perspectivas democratizantes defendidas pelas entidades da sociedade civil.

Com o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, adota-se novas perspectivas para a educação profissional, atribuindo papel estratégico no desenvolvimento do país. O novo governo tinha como escopo remodelar a educação profissional e “corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior, as quais dissociavam a educação profissional da educação básica”. (BRASIL, 2004, p. 2).

Para Kuenzer (*apud* GARCIA, 2012), à medida que o desenvolvimento contemporâneo não permite mais separar a função intelectual da função técnica, será necessária uma formação que unifique ciência e trabalho, trabalho intelectual e instrumental. Sob essa premissa, veio a nova regulamentação para o ensino profissionalizante, o Decreto nº 5.154/2004, que revoga o Decreto nº 2.208/97 e reorganiza o modelo de educação profissional no Brasil.

O que se observa, ao longo de sua trajetória histórica, é que as políticas para educação profissional brasileira, corroborando com Almeida (2003), foram implementadas em consonância com o contexto político, social e econômico da época. Além de estar sob influência também das características que regem os sistemas produtivos, modelos econômicos e as concepções hegemônicas que permeiam o mundo do trabalho.

3 INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: NOVA INSTITUCIONALIDADE DA REDE DE ENSINO PROFISSIONAL NO BRASIL

A rede federal das instituições de ensino profissional é resultado de um processo histórico, que data do início do século XX, e que passou por diversas reconfigurações, tendo maior ou menor evidência, de acordo com a centralidade que ganhava por parte dos governos. O que ocorre no início do século XXI é a valorização da educação profissional e tecnológica, obtendo posição de destaque e relevância no âmbito do sistema educacional brasileiro, após mudanças no modelo de ensino profissional no país.

Essas instituições federais, situadas por todo o território nacional, historicamente voltadas para a educação profissional e formação de mão de obra para atender o mercado, criadas e mantidas com verbas públicas federais, trazem, com a nova institucionalidade adquirida pela Lei nº 11.892/08, o papel social como fio condutor de suas ações. Anteriormente, o objetivo era apenas formação de mão-de-obra para suprir o mercado, porém, o foco atualmente desloca-se para a qualidade social.

O processo de integração das escolas de ensino profissional da rede federal consolida-se por meio da lei 11.892, sancionada em dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, ou simplesmente, Institutos Federais (IFs). Tal medida enfatiza um modelo de política pública educacional que objetiva a integração regional e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local, algo que pode ser considerado novo, até então, na história da educação profissional no Brasil.

Atualmente, a Rede Federal tem mais de um milhão de matrículas distribuídas em 661 unidades de ensino abrangidas por 38 institutos federais, dois centros federais de educação tecnológica, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, o Colégio Pedro II e 22 escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais, conforme tabela apresentada no anexo desta dissertação. O significado do termo “rede”, presente na lei 11.892, compreende não somente um agrupamento de instituições, mas também uma forma e estrutura de organização e funcionamento.

Em nova modelagem, os Institutos Federais (IFs) se diferenciam por articular educação superior, básica e profissional pluricurricular e *multicampi*, e também por terem a missão de atender as demandas sociais locais e contribuir para o

desenvolvimento do território que abrange. Afirma-se, pois, a educação profissional e tecnológica como política pública, não somente pela fonte de financiamento de sua manutenção, mas principalmente por seu compromisso com a sociedade como um todo.

Os Institutos Federais, particularmente, têm como missão, proporcionar a construção dos caminhos que visam o desenvolvimento local e regional. (PACHECO, 2011). É importante considerar que um dos papéis atuais da educação profissional e tecnológica é possibilitar aos indivíduos conhecimentos a partir de uma prática interativa com a realidade, o que facilita a extração e problematização dos fatores presentes nessa realidade, sem deixar de lado seu papel de formação e construção do ser humano enquanto ser social, cidadão crítico e capaz de confrontar os dilemas que se opõe ou sobrepõe em seu cotidiano. (BRASIL, 2010).

Segundo os pressupostos de criação, características e finalidades, os IFs surgiram para cumprir com a função social de contribuir para o processo de transformação, por meio de ações que auxiliem no combate às desigualdades e estimule o desenvolvimento local, além de promover a articulação da política pública de educação, na busca da inclusão cidadã e da inserção produtiva dos sujeitos sociais em circunstâncias de vulnerabilidade. (BRASIL, 2008). Atuar em favor do desenvolvimento local e regional na perspectiva da construção da cidadania constitui uma das finalidades dos Institutos Federais.

Para tanto, é necessário um diálogo concreto dessas instituições com a realidade local e regional, buscando a compreensão de suas características e necessidades. Assim, na visão de Castioni (2012), os Institutos revelam-se espaços privilegiados de aprendizagem, inovação e transferência de tecnologias capazes de gerar mudança na qualidade de vida de milhares de brasileiros.

Entretanto, a contribuição ao desenvolvimento local, conforme apregoado pelas normativas que regem os IFs, não será efetiva se as ações realizadas no âmbito do ensino, pesquisa e extensão pelos *campi* vinculados aos IFs desconsiderarem a realidade local de onde estão inseridos. Assim, conforme estabelecido pela lei 11.892/08, os Institutos Federais de Educação visam, por meio da oferta de educação profissional, qualificar cidadãos para atuarem nos setores econômicos que estejam ligados principalmente aos arranjos produtivos, regionais e/ou locais, de maior relevância. De um modo geral, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são compreendidos como um conjunto de atividades econômicas, cuja característica é a complementaridade, ou seja, conexão entre os atores.

Como afirma Pacheco (2011), a intervenção na realidade local se dá através das ações de ensino, pesquisa e extensão articulada com as forças sociais da região. Para tanto, devem ir além da compreensão da educação profissional e tecnológica como mera instrumentalizadora de pessoas para ocupações determinadas por um mercado. Vale destacar, que só a instalação da instituição não é garantia de desenvolvimento, é necessário que a instituição encontre condições propícias de expansão e de aperfeiçoamento. E isso depende da composição, organização e articulação com a rede de atores sociais existentes na localidade.

A criação dos Institutos Federais significou também maior interiorização da educação pública, embasada, principalmente, sob a justificativa de estabelecer uma intrínseca relação com o território e demandas sociais oriundas da comunidade local. O processo de expansão e interiorização da rede de educação federal iniciou em 2005, e consolidou-se a partir do final de 2008, com a lei que criou os Institutos Federais de Educação, propiciando a instalação de unidades de ensino no interior.

O objetivo principal foi ampliar a presença destas instituições em todo o território nacional e democratizar o acesso à educação pública de qualidade. O processo de expansão e interiorização dos Institutos Federais proporcionou a ampliação significativa das unidades de ensino profissional e tecnológico no estado do Piauí, vinculadas ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). O aumento do número de *campus* do IFPI permitiu a distribuição destes em todas as mesorregiões de norte a sul do estado.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) surge, assim como os demais IFs no país, como uma autarquia de regime especial de base educacional humanística, técnica e científica, criado por meio da lei 11.982/08. Trata-se de instituição de ensino que articula a educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica em diferentes níveis e modalidades de ensino. O processo de interiorização do IFPI, iniciado ainda quando funcionava como CEFET-PI, começou em Floriano (1994).

Posteriormente, implantou mais duas unidades em 2007, nas cidades de Picos e Parnaíba. Em 2010, na segunda fase do processo de expansão da Rede Federal, foram criados os seguintes *campi*: Angical, Corrente, Piripiri, Paulistana, São Raimundo Nonato e Uruçuí. Em 2012, foram inaugurados *campus* em Pedro II, Oeiras e São João. Em 2014, houve a inauguração dos *campi* de Campo Maior, Valença e Cocal, além de terem sido publicadas as portarias de criação dos *campi* avançados Dirceu Arcoverde (em Teresina), Pio IX e José de Freitas.

A presença das unidades do IFPI nesses territórios, além de promover a interiorização e abrangência da área de atuação da instituição, garante não apenas a permanência do estudante em sua própria cidade de origem, como o seu deslocamento até o *campus* mais próximo, sem necessidade de fixar residência nessa cidade. Visa, sobretudo, à promoção do desenvolvimento socioeconômico regional, impulsionado pela elevação da escolaridade e o acesso aos níveis mais elevados da educação, bem como à identificação da vocação produtiva, ao respeito e à preservação da cultura local e ambiental e, por conseguinte, à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (IFPI, 2014).

Atualmente, o IFPI possui, ao todo, 20 (vinte) *campi* distribuídos em 18 (dezoito) municípios do Piauí. Observa-se que há maior concentração de *campi* na região centro-norte piauiense, sendo que a região do sul e extremo-sul possui notadamente menos unidades, mas que estão localizadas em municípios estratégicos, conforme as orientações das etapas do Plano de Expansão da rede federal. Embora, o fator político tenha influência na escolha das cidades contempladas com unidades dos IFs, a expansão e interiorização do IFPI ocorreu juntamente

com o processo de ampliação da RFEPECT, que proporcionou o aumento significativo das unidades públicas federais de educação. Com a interiorização empreendida das unidades vinculadas ao IFPI, foi possível contemplar todos os territórios integrantes do estado do Piauí.

No âmbito da política de pesquisa do IFPI, um dos principais propósitos é realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, em sintonia com as necessidades da demanda regional, bem como da sociedade do entorno dos campi, estendendo seus benefícios à comunidade. No tocante à extensão, esta é compreendida como o espaço em que o IFPI promove a articulação entre o saber fazer e a realidade socioeconômica, cultural e ambiental da região. Por meio da extensão, o IFPI realiza a difusão, a socialização e a democratização do conhecimento produzido e existente em seu ambiente acadêmico. (IFPI, 2010).

Com base nas diretrizes e funções dos Institutos Federais de Educação, advindos da lei que deu origem a essa nova institucionalidade, procurou-se verificar a atuação do IFPI no que concerne ao seu papel na contribuição ao desenvolvimento local. Para realizar a análise proposta, escolheu-se a unidade do IFPI instalada na cidade de Angical do Piauí.

4 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DO IFPI-CAMPUS ANGICAL

Com base nessa atribuição dos Institutos Federais de estarem sintonizados com as características da região que abrange, realizou-se pesquisa com o intuito de analisar o processo de implantação e a atuação do *campus* do IFPI, instalado na cidade de Angical do Piauí, para o território onde está situado. Ressalta-se que as atividades educacionais do *campus* de Angical vêm sendo desenvolvidas há 9 (nove) anos na região, desde o ano de 2010, atendendo as populações do município de Angical do Piauí e dos demais municípios circunvizinhos.

4.1 Angical do Piauí: perfil socioeconômico do município e arranjos produtivos locais predominantes da região

O município de Angical do Piauí, onde está instalado o campus do IFPI, integra a microrregião do Médio Parnaíba Piauiense, localizada no território Entre Rios. Possui uma população, conforme o último censo realizado pelo IBGE em 2010, de 6.672 habitantes (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Angical do Piauí é 0,630, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699).

Apresenta PIB per capita de R\$ 7.387,32, referente ao ano de 2016. No tocante ao PIB (a preços correntes) do município de Angical, no ano de 2016, conforme informações do IBGE, apresentou o valor total de R\$ 49.406,36. Ao analisar a evolução do PIB local, percebe-se que, a partir de 2011, um ano após a instalação do campus na cidade, houve avanço nesse indicador, uma vez que a

presença de campus em cidades de pequeno porte, o impacto na economia local é percebido de forma mais rápida, pois contribui para impulsionar sobremaneira a dinamicidade econômica, em virtude do consumo de produtos, serviços e demais gastos relacionados à permanência na cidade, por parte dos servidores e alunos do campus.

A instalação de campus, conforme analisa Schneider (2002), significa um atrativo de grande importância para o surgimento de novas atividades e investimentos nos municípios onde as mesmas são instaladas, devido ao volume considerável de recursos injetados, seja através do salário dos docentes e dos técnico-administrativos seja através do consumo efetuado pelos estudantes, o que desencadeia um efeito multiplicador para a economia do município. Evidente que a presença do campus na cidade não é o fator determinante para indução do desenvolvimento econômico, mas provoca efeitos que contribuem para o estímulo de setores da economia local.

No âmbito do território Entre Rios, do qual Angical faz parte, as potencialidades comuns aos municípios são: agricultura de subsistência; pecuária de pequeno porte (caprino, ovino); criação de ave caipira, peixes; horticultura; fruticultura (manga, laranja e caju); cana-de-açúcar e indústria de beneficiamento; comércio ativo; turismo de negócios e eventos; polos de saúde e educação; produção de açúcar e etanol; extrativismo vegetal: babaçu; agroindústria: cajuína, beneficiamento de castanha de caju, produção de doces; indústrias: cerâmica, vestuário, química, bebidas e alimentos, móveis em madeira e metal; comércio e serviços. (CEPRO, 2007). Os arranjos produtivos locais característicos da microrregião concentram-se na área de serviços e agropecuária.

4.2 IFPI- Campus Angical: implantação e atuação

O Campus Angical do Piauí foi implantado no ano de 2010, foi um dos *campi* criados na segunda fase do processo de expansão e interiorização dos IFs. Destaca-se que a implantação do campus na região, foi uma demanda dos gestores locais, os quais elaboraram conjuntamente um projeto, datado do ano de 2007, com a solicitação e as condições oferecidas para viabilizar a inserção do campus na localidade.

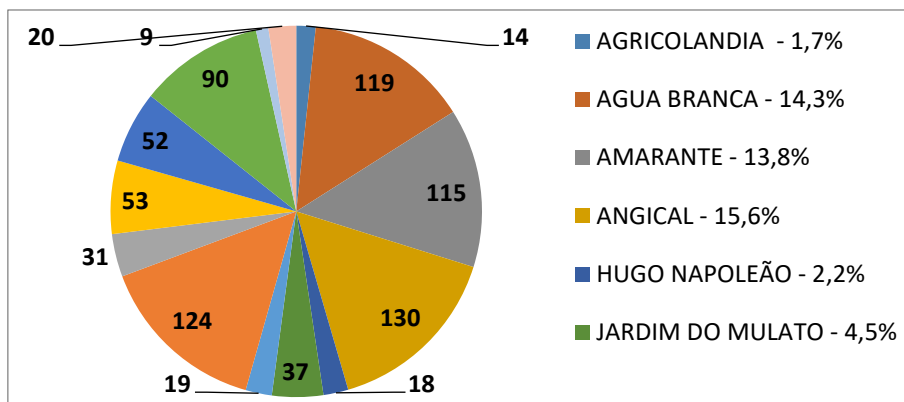
Conforme consta no PDI/IFPI (2010-2014), para instalação do campus em Angical foram considerados os seguintes critérios: a proximidade aos arranjos produtivos instalados em nível local e regional; a importância do município para o território Entre Rios, do qual é parte integrante; os valores assumidos pelos indicadores educacionais e de desenvolvimento socioeconômico por aquela região; a existência de potenciais parcerias para a implantação do campus do IFPI. (IFPI, 2010, p. 45 a 46). A localização geográfica central, isto é, quase que equidistante em relação as cidades do entorno, também favoreceu a escolha do município para sediar o campus do IFPI.

Atualmente, o IFPI- campus Angical conta com nove cursos regulares presenciais, os quais são: técnico em administração, nas modalidades integrado ao

ensino médio e concomitante/subsequente; técnico em informática, nas modalidades integrado ao ensino médio e concomitante/subsequente; técnico em alimentos, nas modalidades integrado ao ensino médio e concomitante/subsequente; licenciatura em matemática; licenciatura em física; bacharelado em administração.

O público discente do campus é composto por alunos oriundos de diferentes cidades, principalmente, por aquelas próximas à Angical, o que é uma medida do alcance dessa unidade de ensino na região. Com base nos dados disponibilizados pelo Controle Acadêmico do campus, em 2019, no primeiro semestre (janeiro a julho), haviam, referente apenas aos cursos regulares presenciais, 831 matrículas ativas. Sobre esse quantitativo, realizou-se levantamento a fim de identificar os municípios de origem dos estudantes matriculados na instituição, cujo resultado segue:

Gráfico 1- Cidades de origem dos alunos matriculados em 2019 no IFPI- Campus Angical



Fonte: elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo Controle Acadêmico do campus Angical (2019)

Nota-se a relevância que o campus possui para a localidade, no tocante ao acesso à educação e formação educacional. Além da cidade de Angical, há muitos alunos provenientes das demais cidades da microrregião do Médio Parnaíba e do Território Entre Rios, sobretudo, daquelas que estão localizadas no entorno. O campus atende até mesmo alunos de outro estado (Maranhão), os quais procuram a instituição para obter uma educação pública de qualidade, evidenciando, o raio de influência do campus na região em questão.

Constata-se, portanto, que a interiorização dos IFs proporciona acesso a todos os níveis de ensino gratuitamente à população local e estende seus benefícios para além da cidade onde está instalado, tornando-se uma importante referência do ensino público de qualidade nas diferentes modalidades de ensino no território de abrangência. Principalmente, a importância da interiorização dos IFs

é mais valiosa para as pessoas de baixa renda que têm dificuldades de oportunidades no acesso aos elevados níveis de escolaridade.

Importante ressaltar que o campus recebe recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e conforme estabelecido pela lei 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. O objetivo central do PNAE é atender as necessidades nutricionais dos alunos, mas tem como uma de suas diretrizes o apoio a economia local, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados comprados diretamente da agricultura familiar. Dessa forma, contribui para o desenvolvimento local através dos pequenos agricultores que atuam na região.

O campus Angical, na condição de ente executor do PNAE, prioriza fornecedores da própria cidade ou dos municípios circunvizinhos. De acordo com o censo agropecuário de 2006 do IBGE, na cidade de Angical existem 512 estabelecimentos da agricultura familiar. No entanto, são pouquíssimos os que fornecem alimentos ao campus, conforme verificado nos documentos analisados, pois para isso, devem cumprir com os requisitos legais exigidos para participar dos editais de contratação e a maioria não possuem as condições formais necessárias ao fornecimento de gêneros alimentícios pelo PNAE.

Mesmo assim, essa é uma das ações do campus que impacta no desenvolvimento local, pois proporciona melhoria da renda e qualidade de vida dos agricultores locais, a redução do êxodo rural, além de maiores investimentos na produção e incentivo ao aumento da formalização para adesão de mais produtores ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. O Programa se caracteriza, assim, como uma possibilidade de fortalecer a economia local, integrando agricultor e consumidor a partir das compras públicas e oportunizando aos alunos alimentação saudável. (TURPIN, 2009).

O IFPI- campus Angical do Piauí, como mencionado anteriormente, iniciou suas atividades em 2010 com a oferta dos seguintes cursos: técnico em administração e informática integrados ao médio; técnico concomitante/subsequente em informática e comércio; licenciatura em Matemática. De acordo com as diretrizes dos Institutos Federais e, particularmente, do IFPI, os cursos ofertados pelo campus devem estar sintonizados com as potencialidades produtivas, pois além de favorecer o crescimento econômico, permitirá, com maior efetividade, a empregabilidade na própria região dos alunos egressos, contribuindo, portanto, com o desenvolvimento local.

Destarte, analisou-se os Projetos Pedagógicos de cada curso, na forma regular e presencial, ofertado no campus de Angical, para identificar a justificativa para implantação, os objetivos e grade curricular dos cursos. E, assim, averiguar se há o diálogo desses cursos com o perfil socioeconômico local.

Os cursos regulares presenciais ofertados no IFPI-Campus Angical estão distribuídos em 5 eixos, conforme classificação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2013a) e Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (BRASIL, 2013b), os quais são: eixo tecnológico de gestão e negócios (4

cursos); eixo de informação e comunicação (2 cursos); eixo de produção Alimentícia (2 cursos); eixo de formação de professores (2 cursos). Percebe-se notadamente que há maior concentração de cursos no eixo de gestão e negócios, no qual estão inseridos os cursos técnico (integrado ao ensino médio e concomitante/subsequente) e superior em Administração.

Considerando os arranjos produtivos locais, verifica-se que a oferta de cursos voltou-se para os setores terciário e secundário, respectivamente, da economia, o que significa que tais cursos estão sintonizados parcialmente com a economia local, pois ao tempo que oferece formação direcionada aos setores de serviços e indústria, não contemplou a agropecuária, setor da economia local e regional onde são identificadas pelo IBGE e Fundação Cepro atividades produtivas potenciais. Sobretudo, ao considerar que, em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 37,26% trabalhavam no setor agropecuário, portanto, evidente que é um setor muito significativo na economia local, porém no campus não há oferta de cursos que contemple esse setor econômico.

Para a oferta de cursos nos *campi* dos IFs, a recomendação presente na legislação e documentos institucionais do MEC e do IFPI é que deve ser realizado diagnóstico prévio das potencialidades produtivas locais para que haja sintonia com os arranjos produtivos predominantes e, assim, efetivamente atender os interesses e necessidades locais, consequentemente, poder contribuir para o desenvolvimento local. Porém o que se observou é que no IFPI- Campus Angical o APL relacionado à agropecuária fora negligenciado no tocante à oferta de cursos na referida unidade de ensino. O único curso que tem uma certa proximidade com esse setor é o de técnico em alimentos, mas com base na sua grade curricular, o direcionamento da formação é a atuação na indústria ou serviços.

Assim como as ações de ensino desenvolvidas no campus, as atividades de pesquisa realizadas devem contribuir para o desenvolvimento local. A lei 11.892/2008, determinou às instituições componentes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica alguns deveres relacionados à pesquisa aplicada: realizar e estimular a pesquisa aplicada; promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais; realizar pesquisas aplicadas incentivando possíveis soluções técnicas e tecnológicas estendendo-as à comunidade (BRASIL, 2008).

Referente ao IFPI- campus Angical, foram analisados 45 (quarenta e cinco) projetos de pesquisa realizados entre os anos de 2015 a 2019, aos quais se teve acesso por meio da Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação (PROPI) do IFPI. O que se observou na análise feita sobre todos os projetos de pesquisa do campus Angical, executados entre 2015 a 2019, relacionados aos programas PIBIC e PIBIC/Jr., os quais são em maior número, é que as pesquisas possuem relevância científica, em maior ou menor grau, e de certa forma trazem algum tipo de benefício para área na qual se concentra a pesquisa.

Há muitos projetos que visam melhorias no processo de ensino-aprendizagem, através do estudo e avaliação de métodos pedagógicos alternativos que possam contribuir para o progresso escolar dos alunos, tanto os que estudam no campus, como os alunos das demais escolas existentes. Outro fator muito im-

portante observado nos projetos de pesquisa diz respeito a participação dos estudantes dos diferentes cursos e modalidades do campus, pois o incentivo à produção científica é uma dimensão fundamental para a formação discente, tornando-os capazes de compreender melhor a complexidade da sua realidade, intervindo diretamente para a transformação do seu meio.

Exatamente 52,6%, dos projetos de pesquisa analisados desenvolveram pesquisas cujos objetivos, métodos e público-alvo estavam direcionados à algum aspecto próprio da cidade de Angical ou dos municípios vizinhos, seja na área da educação com projetos que abordaram sobre as escolas municipais da microrregião, seja na área econômica com pesquisas que investigaram a dinâmica do comércio local, como também pesquisas focadas em determinados segmentos sociais da região, por exemplo, sobre os pequenos produtores rurais moradores das localidades próximas. Caracterizam-se por serem pesquisas aplicadas que buscam gerar conhecimento para a aplicação prática e dirigida a solução de problemas locais.

Entretanto, 47,4% das pesquisas realizadas, com base nos objetivos e métodos analisados de cada projeto, não trataram diretamente sobre alguma temática aplicada à realidade local, pelo contrário, muitas dessas pesquisas abordaram acerca de assuntos relacionados a questões internas particulares do campus, cujo público-alvo era restrito à alunos e/ou servidores do campus. Caracterizaram-se como pesquisas básicas, ou seja, guiada para a busca de conhecimento, sem aplicação prática e que não contribuem para a realidade local.

Observa-se, portanto, que, embora tenha sido ligeiramente maior o número de pesquisas desenvolvidas no campus, considerando o período analisado, que estão voltadas para aspectos locais, seja da cidade de Angical do Piauí, particularmente, seja da microrregião que abrange as cidades vizinhas, de modo geral, verificou-se que há um número significativo de pesquisas que não consideram a realidade em volta, reduzem-se a investigar apenas aspectos do contexto interno escolar ou temas genéricos. A relevância da produção científica das instituições de ensino, sobretudo, dos *campi* dos IFs que devem ter o compromisso social, está na geração de benefícios que sejam extensivos à sociedade.

Acredita-se que um dos fatores que pode ser atribuído ao distanciamento entre pesquisas desenvolvidas na instituição de ensino e a realidade local, diz respeito ao desconhecimento por parte dos servidores (docentes e técnicos administrativos) das diretrizes, das finalidades e objetivos das políticas institucionais. Estar alheio aos parâmetros e orientações que norteiam as atividades nos diversos eixos, ainda mais, considerando a função social como característica marcante dos IFs, repercute na produção de pesquisas que não produzem nenhum conhecimento ou aplicação prática voltada para a realidade local. Pois, como já tratado neste e no capítulo anterior, os conhecimentos produzidos pelas pesquisas devem estar colocados a favor dos processos locais. Percebe-se a necessidade de ampliar a divulgação e incorporação dos princípios e diretrizes institucionais entre os servidores.

Referente às atividades extensionistas, analisou-se os projetos de extensão desenvolvidos no IFPI-Campus Angical entre os anos de 2013 a 2019, uma

vez que todos os projetos localizados e acessados eram referentes a esse período, a fim de examinar se as ações de extensão do campus seguem as diretrizes que orientam a política de extensão no âmbito do IFPI e das instituições de ensino, de maneira geral. Para tanto, foram analisados 197 projetos de extensão realizados no campus Angical durante o intervalo de tempo acima mencionado.

Uma importante constatação obtida com o levantamento e análise dos projetos de extensão do IFPI-campus Angical, diz respeito ao fato de que, embora a quantidade expressiva de projetos de extensão executados no intervalo de tempo considerado para análise, 82 projetos, equivalente 41,6% do total, não incluíam a comunidade externa ao campus, ou seja, os habitantes locais, nem mesmo voltavam-se para as características e demandas sociais tanto de Angical como das demais cidades circunvizinhas. Tratavam-se de atividades cujos temas poderiam ser de interesse de segmentos da população local e poderiam incluir a comunidade externa ao campus, porém os servidores responsáveis não o fizeram, limitando apenas ao público interno do campus.

O que foi observado, com base nos objetivos e público-alvo do projeto, é que tais atividades, mesmo tendo sido cadastradas como extensionistas, não condiziam com os parâmetros que caracterizam as práticas de extensão nas instituições de educação, conforme os documentos e publicações institucionais sobre essa dimensão da educação, uma vez que estavam estritamente voltados para alunos e/ou servidores do campus e, além disso, eram compostos por atividades que não estabeleciam a interação com a comunidade e nem com os processos sociais locais e regionais.

A extensão, conforme preconiza a Política Nacional de Extensão (2012) e o Plano Nacional de Extensão, deve estar comprometida com a realidade social e com a sua transformação, além de ser caracterizada como um lugar de articulação entre saberes acadêmicos e da vida cotidiana. Nesse contexto, os Institutos Federais são conclamados para desenvolverem, por meio da extensão, uma relação de maior articulação com o mundo do trabalho, os segmentos sociais e os conhecimentos científicos e tecnológicos.

Portanto, precisa-se no âmbito da gestão institucional avaliar como estão sendo desenvolvidas as ações extensionistas nos *campi*, para que possam verdadeiramente estarem alinhadas com as orientações e expectativas sobre as práticas de extensão nas instituições de ensino, sobretudo, no tocante à função de atender as demandas e interesses locais, em consequência, promover benefícios à população regional. Considerando o papel dos Institutos Federais de contribuir ao desenvolvimento local e à promoção da cidadania, as atividades de extensão tornam-se essenciais para o diálogo efetivo entre instituição e sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Institutos Federais, os quais são referência no ensino profissional e tecnológico do país, representam um novo paradigma de gestão educacional nas diferentes modalidades de ensino. Após mais de dez anos, os IFs se consolidaram como uma rede de educação profissional, científica e inclusiva, através de um modelo inovador de educação e de gestão que busca diminuir, sobretudo, as desigualdades sociais por meio dos processos educativos.

As instituições de educação profissional, científica e tecnológica passaram a ter importante papel a desempenhar como espaços de produção de conhecimento, visando sua interação com os arranjos produtivos e culturais locais e regionais, assim, cumprir o papel de agente indutor do desenvolvimento local.

A interiorização dos IFs permitiu que pessoas que não poderiam se mudar de sua região para estudar nas cidades grandes, fossem contempladas por instituições mais próximas ou até mesmo em seu município. O ensino superior gratuito, por exemplo, por décadas centralizado em centros urbanos, impossibilitou o acesso dos moradores de interiores mais distantes e das áreas rurais.

Foi possível perceber, com a análise feita sobre o perfil do público discente atendido pelo campus do IFPI na cidade de Angical, que muitos alunos são oriundos de famílias pobres, cuja renda mensal é de até três salários mínimos e ter uma instituição que oferta cursos de nível médio ao superior na região em que moram significa oportunidade de elevar o nível de escolaridade, obter adequada qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho, assim, ter melhorias nas condições de vida.

A instalação de novos campi proporciona não apenas o acesso à educação pública de qualidade, mas também contribui para estimular o desenvolvimento local. Os indicadores econômicos são mais facilmente observáveis, uma vez que a instalação de campus gera um efeito imediato nos diferentes setores da economia local. Conforme pode-se verificar, com base na progressão do PIB municipal de Angical, houve um contínuo crescimento desse indicador econômico a partir da instalação e funcionamento do campus no município. Inclusive, consequentemente, repercutindo positivamente no PIB per capita local.

A função social atribuída aos IFs caracteriza-se, principalmente, pelas possibilidades de contribuição ao desenvolvimento local e regional. A contribuição para o desenvolvimento socioeconômico local se faz a partir das atividades de ensino, pesquisa e extensão dos campi instalados nos diversos municípios brasileiros. Sendo assim, a pesquisa realizada investigou como ocorre a atuação do IFPI-Campus Angical na região que abrange, considerando os cursos ofertados por essa unidade de ensino e as atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas.

O preconizado nas normativas do MEC e do IFPI é que os cursos devem estar alinhados às vocações produtivas locais, uma vez que a sintonia da relação dos cursos ofertados com a demanda do mercado local, é um fator decisivo para o progresso dos arranjos produtivos locais. Dessa forma, para propor e efetivar políticas de ensino de qualificação profissional, é necessário destacar os recursos

e as potencialidades endógenas que cada localidade ou região possui, pois é uma das estratégias de desenvolvimento territorial.

No que tange à realidade do campus investigado, observou-se que a oferta dos cursos presenciais e regulares se concentram sobretudo no setor de serviços, com formação nas áreas de administração e informática, assim como há oferta de licenciaturas no campus, cujos alunos egressos podem ser inseridos nas escolas existentes na microrregião. Porém, o setor agropecuário, o qual apresenta potencialidades tanto na microrregião como no território dos quais fazem parte Angical, não foi contemplado por nenhum curso ofertado no campus.

Isso expressa que pode não estar havendo concretamente a identificação dos arranjos produtivos locais da região que é abrangida pelo campus. Faz-se suscitar que a oferta de cursos pode estar atrelada aos interesses próprios da instituição de ensino ou dos docentes vinculados ao campus. Precisa-se haver a compreensão por parte dos servidores que as ações estratégicas de desenvolvimento territorial devem atender satisfatoriamente as demandas de serviços e empreendimento locais, respeitando as especificidades locais/regionais, os arranjos produtivos locais, e certamente, as necessidades ocupacionais do mercado proporcionando assim oportunidades concretas de trabalho e renda.

Dessa maneira, constata a importância de ofertar os cursos com base nas vocações produtivas predominantes da localidade, pois assim, o campus contribui para o fortalecimento dos arranjos produtivos locais e estimula a empregabilidade dos alunos egressos. No IFPI-Campus Angical, percebe-se que poderia ser ofertado curso na área de agropecuária, tendo em vista a importância desse setor econômico na região. Sugere-se que, ao invés de ofertar formação técnica em uma mesma área em diferentes modalidades (integrado ao ensino médio e concomitante/subsequente), diversificasse a área de concentração do curso. Por exemplo, ofertasse o curso técnico em alimentos apenas na modalidade integrado ao ensino médio e no lugar do curso técnico em alimentos na modalidade concomitante/subsequente, pudesse ser ofertado o curso técnico em agropecuária.

Além da oferta de cursos, os projetos de pesquisa devem ser desenvolvidos para que a população tanto local, como nacional, seja beneficiada dos estudos e pesquisas realizadas nas instituições públicas. Para diminuir a distância entre o ambiente acadêmico e a sociedade, torna-se cada vez mais necessário que as atividades de pesquisa desenvolvidas pela instituição sejam planejadas de acordo com as características de cada região, por exemplo, servindo assim, para criar uma “utilidade social” à instituição.

Assim sendo, a pesquisa no IFs torna-se extensiva quando se dispõe a despertar o cidadão para o conhecimento e seus aspectos sociais, conscientizar a população sobre a importância da ciência e da tecnologia para uma melhor qualidade de vida e estimular a percepção de que a ciência e a tecnologia são atividades humanas acessíveis a todos e estreitamente ligadas aos processos sociais. Ela se dispõe, ainda, a contribuir para uma educação que articule as redes escolares com os setores produtivos e a despertar vocações democratizando o saber acumulado e produzido nas diversas instituições de pesquisa e ensino.

Mas, no IFPI-Campus Angical há um considerável número de pesquisas desenvolvidas que não estavam direcionadas à realidade local, ou seja, que não propiciou nenhum benefício direto à comunidade, à região do entorno, sequer considerou algum aspecto próprio da localidade. E, assim, conclui-se que tais pesquisas não seguiram o recomendado nas diretrizes gerais e internas orientadoras da produção científica nos IFs. Com base nisso, vê-se a necessidade premente de realizar avaliação qualitativa das pesquisas executadas por parte dos gestores do IFPI.

E considerando o atual momento político, os cortes orçamentários e principalmente o ataque que vem sofrendo a educação pública, a ciência e a tecnologia no país, é fundamental seguir com estudos que monitorem as atividades de pesquisa nos Institutos Federais e que possam registrar suas contribuições positivas e de alguma forma colaborar para a manutenção dos investimentos, garantindo a sua permanência.

Já o campo da extensão é um dos pilares dessa nova política institucional e consiste em uma das formas de interação da população com essas instituições. Por isso, pressupõe uma relação dialética com as comunidades, disponibilizando ao público externo às Instituições o conhecimento adquirido com o ensino e a pesquisa desenvolvidos, propiciando a produção de novos conhecimentos culturais, científicos e tecnológicos advindos dessa relação. A extensão exige a participação dos setores da Instituição junto às comunidades de seu entorno.

Quanto às finalidades e características dos Institutos Federais, foi previsto que deveriam desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica. Isso possibilitou aos Institutos Federais autonomia para criar, no âmbito de sua atuação, seus programas de extensão, em consonância com suas vocações, demandas locais e regionais. Contudo, os resultados da análise feita sobre os projetos de extensão do IFPI-Campus Angical atestaram que isso não ocorreu a contento, pois muitas práticas extensionistas ficaram limitadas ao contexto interno escolar ou sequer voltaram-se para as demandas locais.

As atividades de pesquisa e extensão, por mais relevantes que possam parecer, se não atualizadas e repensadas crítica e permanentemente, tendo em vista a democratização do saber, ao invés de transformadoras, podem transformar-se em algo alienante e absolutamente desmotivador e deixem então de cumprir seu principal papel social. (AGUIAR; PACHECO, 2017). Evidente, portanto, a importância fundamental que as pesquisas produzidas e as atividades extensionistas desenvolvidas possuem na contribuição aos processos locais.

Em suma, pode-se dizer que o IFPI- Campus Angical proporciona contribuições ao município onde está instalado e para a microrregião composta pelos municípios circunvizinhos, através da oferta de cursos de ensino médio à pós-graduação, ampliando as oportunidades de acesso à educação e elevando o nível de escolaridade da população local, o impacto provocado na economia local. Mas o campus possui potencial para ampliar suas possibilidades de contribuições para o desenvolvimento local.

Compreende-se que o Instituto Federal integra o conjunto de atores locais, sendo um ator social de relevância com potencial valioso para o desenvol-

vimento local e regional, se levando em consideração o tripé ensino, pesquisa e extensão, com seus eixos tecnológicos voltadas para as potencialidades das regiões. Pois é missão dessa instituição de ensino, colaborar e promover este desenvolvimento por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, aproveitando ao máximo as potencialidades dessas regiões.

Diante do exposto, depreende-se que essa temática é instigante e exige maiores investigações sobre as diversas realidades brasileiras em que a educação profissional e tecnológica tem sido ofertada, bem como suas respectivas contribuições. Necessário também a realização de mais investigações que possam se debruçar com mais profundidade sobre o tema para comprovar ou não, a influência direta dos campi dos Institutos Federais de Educação para o desenvolvimento local no território onde estão inseridos, considerando também, para tanto, as atividades de pesquisa e extensão realizadas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Luiz E. V de; PACHECO, Eliezer M. **Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como política Pública.** In: ANJOS, Maylta Brandão dos; RÔÇAS, Giselle. As políticas públicas e o papel social dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Natal: Editora IFRN, 2017.

ALMEIDA, M. L. de, **Da Formulação à Implementação: Análise das Políticas Públicas Governamentais de Educação Profissional no Brasil.** 2003, 256f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo A. **A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toyotista.** São Paulo: Cortez, 2017.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação e da pedagogia: geral e do Brasil.** 3. Ed. São Paulo: Moderna, 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.566/1909. **Créa nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizagem Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito.** Disponível em : http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (MEC/SETEC). **Proposta em discussão: políticas públicas para a educação profissional e tecnológica.** Brasília, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf.. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. **Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2008c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm.. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (MEC/SETEC). **Um Novo Modelo Em Educação Profissional E Tecnológica: concepções e diretrizes.** Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192 . Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. Ministério Da Educação. Secretaria De Educação Profissional e Tecnológica (MEC/SETEC). **Subsídios para o processo de discussão da proposta de anteprojeto de lei da educação profissional e tecnológica.** Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/setec>. Acesso em: 05 nov. 2018.

CASTIONI, Remi; CARVALHO, Ricardo Feitosa de. **Capital Social, trabalho e educação profissional e tecnológica: desafios para os Institutos Federais.** In:

SOUZA, Eda C. L. de; CASTIONI, Remi. **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CEPRO. FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO PIAUÍ – **Identificação das potencialidades econômicas e áreas carentes de qualificação de mão de obra no Estado do Piauí**. Teresina: Editora, 2007.

CONIF. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal Científica e Tecnológica. **Proposições para a Educação Profissional**. Brasília: 2014.

GARCIA, Carla P. Mudanças na legislação da educação profissional e seus impactos na oferta de cursos técnicos: um olhar a partir do Instituto Federal Sudeste-campus Rio Pomba. *In*: SOUZA, Eda C. L. de; CASTIONI, Remi. **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=220060>.. Acesso em: 05 jul. 2017.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/angicaldopiaui/panorama>. Acesso em: 14 fev. 2018.

IFPI. **Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI 2010-2014**. Teresina: 2010. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/acesso-a-informacao/institucional/ifpiPDI_20102014.pdf.. Acesso em: 15 jul. 2017.

IFPI. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ (IFPI). **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2015-2019**. Teresina/PI: 2014. Disponível em: http://libra.ifpi.edu.br/acesso-a-informacao/institucional/ifpiPDI_20152019.pdf.. Acesso em: 15 jul. 2017.

KUNZE, Nádía C. **O surgimento da rede federal de educação profissional nos primórdios do regime republicano brasileiro**. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, v. 2, n. 2, p. 8-24, jul. 2009.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil: atores e cenários ao longo da história**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

PACHECO, E. M. Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. *In*: PACHECO, E. (Org.). **Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília/ São Paulo: Fundação Santillana/ Moderna, 2011. p.13-32. Disponível em:<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7A83CB34572A4A01345BC3D5404120>. Acesso em: 28 maio 2018.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SCHNEIDER, L. **Educação e desenvolvimento**: um estudo do impacto econômico da universidade federal no município de Santa Maria (RS). UNIFRA: Santa Maria, 2002

TAVARES, M. G.. **Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**: As Etapas Históricas da Educação Profissional no Brasil. In: ANPedSul - Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Caxias do Sul, 2012. Anais IX ANPedSul - Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, Caxias do Sul: UCS, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso em 17 out. 2018.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares**. Segurança alimentar e nutricional, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, jul./dez. 2009.

VIEIRA, Crislene L. da Silva. A formação técnica nos Institutos Federais e o desafio da inserção local e regional no norte de Minas Gerais. *In*: SOUZA, Eda C. L. de; CASTIONI, Remi. **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS E DESEMPENHO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): UM PERFIL ANALÍTICO DOS INVESTIMENTOS EDUCACIONAIS EM FLORIANO – PI (2014 – 2017)

Leandro Rodrigues de Oliveira¹

RESUMO

Este estudo analisou os Instrumentos Orçamentários e Desempenho da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à luz do perfil analítico dos investimentos educacional em Floriano – Piauí, durante o período de 2014 a 2017. A pesquisa se contextualizou na última reforma administrativa-política (Bresser-Pereira, 2000; Abrúcio, 2007; Capobianco et al., 2013), fiscal e educacional ocorrida no Brasil, cujo objetivo foi a modernização do aparelho estatal, reportados a meados da última década do século passado, e se embasa na literatura sobre gerencialismo no setor público (NPM) e Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). O objeto de estudo pesquisado enfatizou os Instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) e o desempenho da LRF a luz dos investimentos públicos em educação municipal. A análise pretendida testou e negou a seguinte hipótese única (*Hu*): A LRF desempenhou efetiva medida de cumprimento de limites e imposição para participação dos gastos em educação em Floriano (PI). O percurso metodológico da pesquisa foi exploratória, documental e descritiva, com abordagem quali-quantitativa. Dentre os achados, defende-se objetivamente neste estudo, a imprescindibilidade dos instrumentos orçamentários e o desempenho positivo (2014, 2016 e 2017) da LRF na política educacional de Floriano - Piauí. Nega-se existir aplicação mínima MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Reafirma-se a importância das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) para o planejamento e controle dos recursos da coletividade.

Palavras – Chave: Reformas. LRF. Investimentos Públicos. Educação Municipal.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública no contexto histórico de Estado no Brasil é reportada a perspectivas de administração tradicional e burocrática, fundada nos princípios weberianos, aos quais formalismo, racionalidade e regras para padronização dos

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: leandro@ifpi.edu.br

serviços públicos é apresentado pela literatura como bases explicativas contextual (SERVA, 2006; SCHUTZ, 2016; CAVALCANTE, 2017).

O modelo de gestão tradicional e burocrática é suplantado por metodologias gerenciais em meados de 1990, quando a Globalização e o avanço do Neoliberalismo ensejaram sucessivas crises econômicas, fiscais e políticas. Neste intento, Capobiango et al. (2013) assegura que tal contexto de crise esgotou o modelo burocrático de gestão, culminando também em crises administrativas, fiscais e econômicas pelo mundo. Na América Latina, mais precisamente na década de 80, tentativas de redemocratização e fortalecimento das instituições propiciaram reformas administrativas e fiscais.

O modelo tradicional e burocrático de gestão no decurso da década de 80 foi superado, ideologicamente, por uma nova corrente de administração cuja ênfase passa a ser gerencial. O gerencialismo do setor público tem seus impulsos existenciais a nível mundial no contexto da globalização, preconizações do FMI (Fundo Monetário Internacional) e BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) aos estados membros para regulação financeira e retorno do crescimento econômico diante da crise mundial que assolava os países (BRESSER-PEREIRA, 1996)

O notório movimento de gerencialismo do setor público, fundamentadas em uma agenda de reformas apresenta o desenho de gerir os recursos públicos adotando conceitos típicos da iniciativa privada no setor público. (BRESSER-PEREIRA, 2000; ABRÚCIO, 2007; CAPOBIANGO et al., 2013).

O New Public Management (NPM), movimento mundial com fortes concepções em grandes economias como os EUA e países europeus que influenciou o contexto de reformas administrativas em outros países é, indubitavelmente, o marco teórico para o rompimento com as disfunções da burocracia.

Ao propor conceitos de eficiência das ações públicas com foco nos resultados e controle a partir de acompanhamento dos processos, essa escola (NPM) objetivou reformar o estado na linha da iniciativa privada.

No Brasil o NPM estimulou as reformas administrativas e fiscais com a execução de agendas mais focadas na gestão e aperfeiçoamento das ações de governo. A atual Constituição Federal (CF/88), desde a última década do século passado tem recomendado práticas enviesadas em mais controle, responsividade, planejamento e participação efetiva e fiscal na condução dos recursos públicos por toda a coletividade.

Atualmente a LRF é o principal ordenamento impositivo para organização fiscal de todos os entes políticos brasileiro, pois pressupõe ações planejada, responsável e transparente. Define-se metas a serem cumpridas por todos gestores, além de reforçar a participação do cidadão no planejamento, execução e efetivação do bom uso dos recursos públicos.

Contextualmente enquanto objetivo geral, este estudo analisou os Instrumentos Orçamentários e Desempenho da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à luz do perfil dos investimentos Educacional de Floriano – PiauÍ, durante o período de 2014 a 2017. Para realização do norteamto geral, objetivou-se

especificamente: Examinar os mecanismos que comprovam os investimentos em Educação no município de Floriano a partir das principais fontes de recursos orçamentários; Descrever os dados de investimentos em educação de 2014 a 2017 em Floriano-PI como métodos de subsidiar informações importantes tanto para a efetividade de recursos aplicados, como para o aspecto econômico-financeiro de avaliação de políticas públicas e desenvolvimento regional; Quantificar as quotas investimentos a partir da fonte de financiamento recursos próprios em relação aos recursos vinculados e de transferências Constitucionais, a fim de entender a integração entre os instrumentos orçamentários (PPA x LDO x LOA) e seus impactos na execução de recursos para a educação. Com efeito, este estudo desenvolveu-se com o intuito de responder a seguinte questão: Como os instrumentos Orçamentário e o desempenho da LRF impactam nos investimentos da Política Educacional de Floriano-PI (2014 a 2017)?

Neste ínterim, embasada nas discussões em torno dos Instrumentos Orçamentária (Catelli e Santos, 2004; Torres, 2012; Motta, 2013; Cavalcante, 2017), Lei de responsabilidade Fiscal na Política Pública de Educação quanto aos aspectos de gestão fiscal dos recursos (Brasil, 2000) e a estrutura de financiamento da educação nos municípios (Butarelo, 2007; Amaral, 2015) formula-se a seguinte hipótese única (Hu): A LRF desempenhou efetiva medida de cumprimento de limites e imposição para participação dos gastos em educação em Floriano (PI).

Partindo desta suposição hipotética se especulou dentre os principais achados este estudo, certificar uma realidade apontadas em relatórios e pareceres de órgãos oficial de controle externo (TCE, TCU, CGU) e em estudos diversos de que ainda é indispensável rigor e imposição da LRF para garantir os recursos para gastos em educação nos municípios. (BUTARELO, 2007; MOURA, 2011; LOYOLA, 2017; IPEA, 2018).

2 METODOLOGIA

O percurso metodológico da pesquisa considera-se do tipo exploratória, documental e descritiva com abordagem quali-quantitativa. A pesquisa exploratória é uma tipologia utilizada para a busca de maior volume de informações sobre determinado assunto, ao passo que a pesquisa descritiva busca delinear analiticamente as características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos. (MARTINS, 2007).

Neste sentido, buscou-se descrever os Instrumentos Orçamentários e o desempenho da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à luz da Política Educacional de Floriano-PI no lapso de tempo do último PPA executado (2014-2017). A pesquisa também fez uso da técnica documental como forma de demonstrar em dados quantitativos o montante aplicado (investimentos) na função educação entre os anos de 2014 e 2017 no município.

Quanto à abordagem quali-quantitativa se recorre ao fundamento de que consideráveis investigações procedem da mesma lógica inferencial subjacente. Tanto os estudos quantitativos quanto os qualitativos podem ser sistemáticos e

científicos (KING; KEOHANE e VERBA, 2000). São objeto de análise quali-quantitativa os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) disponíveis na Prefeitura, Câmara Municipal, Tribunal de Contas do Piauí – TCE PI e demais portais eletrônicos de Floriano – PI e do estado.

Com fulcro de análise comparativa (Planejado e executados) recorreu-se aos relatórios de execução orçamentária, os quais integram relatórios de receitas e despesas orçamentárias anuais (2014-2017) e relatórios de despesas por funções anuais (2014-2017) disponíveis no portal Finanças do Brasil (FINBRASICONFI) do Governo Federal, através da Secretaria do Tesouro Nacional. Não obstante a isso, a análise documental é composta ainda pelos relatórios disponíveis pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE através do Sistema Integrado de Orçamento sobre Educação - SIOPE.

3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O NEW PUBLIC MANAGEMENT

As duas últimas décadas do século passado ensejaram à arena da administração pública no Brasil uma formatação de gestão assentada nos modelos gerencial e societal, vislumbrou e se implementando uma agenda de reformas cujo desenho de gerir os recursos públicos passaram a adotar conceitos típicos da iniciativa privada no setor público. (BRESSER-PEREIRA, 2000; ABRUCIO, 2007; CAPOBIANGO et al., 2013).

Redesenhar ou formatar a Gestão Pública foi um processo iniciado na década de 1970 quando o mundo vivia uma crise econômica mundial. Abrucio (2005) lembra que nos EUA também se instaurou a reforma administrativa aos moldes gerenciais importados da iniciativa privada.

Reformar o Estado implicava sobretudo defender o capital, tornar a economia brasileira competitiva mundialmente, além de vislumbrar novos horizontes de crescimento econômico do País. O período de Globalização foi reforçado por ações e diretrizes do Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial para concessão de novos empréstimos ao país.

O contexto da última reforma constitucional vivido traz em seu escopo constitutivo a plena deterioração dos serviços públicos, agravados pela inflação e crise fiscal, típicos e herdados do governo militar. (NUNES e NUNES, 2002; ABRÚCIO, 2007). Buscar solução resultou no plano diretor de reforma do Estado, que Perez (2016, p. 75) sintetiza as principais medidas:

- (1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor

qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (PEREZ, 2016, p. 75).

Destaca-se aqui, pensar um cenário passivo de mudanças conjunturais asentadas, desde a melhor funcionalidade da gestão (gerencialismo do setor público – típica reforma gerencial brasileira), até os traços comportamentais dos gestores dos recursos públicos (punições mais severas aos infratores, compelidos de perda de cargo público e restituição do erário público). (AFONSO, 2008; ISEN, 2014; ZHANG e BARNETT, 2014; CRUZ e MARQUES, 2017 apud CRUZ e AFONSO, 2018; GREGGIANIN, 2018).

É necessário entender as reformas pelas quais o país tem passado como uma tarefa árdua e complexa, neste intento Olavo Junior (1998, p. 5) afirma que: “Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea.

Fortemente embasada no conceito de eficiência da máquina pública, a reforma administrativa gerencial preconiza ao setor público incorporação de conceitos típicos das organizações privadas (eficiência, eficácia, metas, custos, etc.), para a utilização melhor dos recursos (BRESSER- PEREIRA, 1997).

A instauração da reforma administrativa no Brasil datada desde 1995, deu-se com a publicação, neste ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública, que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. No rol de reformas administrativas mundiais, a reforma gerencial da gestão pública no Brasil, é pioneira comparada aos demais países em desenvolvimento.

Os resolutos da reforma Gerencial demandam tempo e na concepção do Ministro da época Luiz Carlos Bresser Pereira, deve durar pelo menos 40 anos para se efetivar, entretanto, já é possível reconhecer suas contribuições no campo da eficiência da máquina pública, principalmente nas esferas estaduais e municipais (ABRÚCIO, 2007).

O New Public Management (NPM) ideologicamente fundamenta-se no liberalismo clássico, que dentre os seus preceitos postulava a necessidade de um Estado Mínimo, responsável tão somente pela Justiça, Segurança Nacional e ofertas de bens públicos. Com efeito, apresenta abordagem de gestão pública de orientação gerencial com ênfase no usuário, no gestor, no resultado e voltada para Desempenho. (MOTTA, 2013).

Nesse sentido, o novo gerencialismo do setor público propôs redefinição da relação governo (gestão) e sociedade. O NPM influenciou o processo de reforma do aparelho estatal no Brasil desencadeado na segunda metade da década de 1990, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, com princípios para adoção no âmbito público, a tecnicidade da eficiência em grau hierarquizado.

3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil e no Mundo

Como proposição e imposição para representar um verdadeiro código de boas condutas para o setor público, principalmente os governos subnacionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal é resultante de um longo processo evolutivo das instituições orçamentárias no Brasil, como aparatos norteadores de finanças públicas. Fundamentada em pressupostos básicos de gestão fiscal transparente, planejada e responsável, apresenta a sociedade a regra básica de que o gestor não deve gastar mais do que arrecada. (NUNES e NUNES, 2002; CRUZ, SILVA e SANTOS, 2009; LEITE FILHO, COLARES e ANDRADE, 2015; CAVALCANTE, 2017; BUTARELO, 2017; CRUZ e AFONSO, 2018).

O contexto histórico de criação da LRF é de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo. (NUNES e NUNES, 2002). É uma solução implantada pelo Plano Real, que em 1994 logrou êxito na estabilização monetária, porém não impediu o aumento da dívida. Leite (2011, p. 9) assegura que no Brasil:

Durante a década de 1990, esse diagnóstico se difundia entre os atores políticos domésticos a cada crise financeira internacional. Em 1997, a situação financeira dos governos estaduais estava insustentável e a administração federal elaborou uma proposta de acordo de renegociação das dívidas estaduais. Em 1998, entrou na agenda política do governo a ideia de se regulamentar o Art. 163 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que tratava de finanças públicas. Esta sugestão foi levada adiante no governo federal, no âmbito de um programa de reação das autoridades brasileiras à crise da Rússia. Em abril de 1999, entrou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 18, que daria origem à LRF, logo após a crise de desvalorização cambial, em janeiro de 1999. (LEITE, 2011, p. 9).

Com efeito, no rol de inovação e respostas às necessidades da economia brasileira e para o desenvolvimento das instituições orçamentárias surgiu a LRF, se fundamentava em experiências internacionais ocorridas ao longo da década de 90, onde os países empreenderam iniciativas bem-sucedidas no sentido de evitar o surgimento de grandes déficits públicos e níveis excessivos de dívida. Destacam-se, nesta perspectiva, os resultados e desafios fornecidos pelas experiências da Comunidade Econômica Europeia (1992), do Budget Enforcement Act dos Estados Unidos (1990) e do Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia (1994).

No campo de contribuição do Budget Enforcement Act, registra-se que no Brasil dois mecanismos de controle de gastos foram incisivos: o sequestration e o pay as you go. Contextualmente fica perceptível que o sequestration, acabou originando o corte automático do art. 9º da LRF, aplicável sempre que as previ-

sões indicarem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário (processo semelhante ao anterior conhecido como contingenciamento). O pay as you go americano refere-se a um mecanismo de compensação para despesas cujos efeitos transcendam um período. Para sua aprovação, é preciso indicar a fonte de financiamento nova, isto é, as receitas criadas ou as despesas canceladas, em igual montante, por igual período de tempo (NUNES e NUNES, 2002).

Na Europa a preocupação com a matéria equilíbrio em finanças e economia pública está assentada no Tratado de Maastricht, de 1992, que obedeceu aos princípios de uma confederação e estabeleceu critérios de convergência para os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em protocolos no âmbito da União Monetária Europeia (UME) foram fixadas metas, não apenas fiscais (déficit orçamentário e dívida pública), mas macroeconômicas (taxa de inflação, taxa de juros e taxa de câmbio).

O ineditismo deu-se ao fato de que a formulação e aplicação das normas atingiu um conjunto de países ao mesmo tempo soberanos e bastante diferentes, em termos econômicos, políticos, sistema de governo, sociais e culturais. O desafio da UME consistia em conciliar consistência macroeconômica e soberania nacional (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

No Brasil, autonomia federativa e independência entre os poderes são princípios constitucionais. Estados e Municípios são constitucionalmente considerados entes da federação, com autonomia política, financeira e administrativa. O diagnóstico fiscal brasileiro, por sua vez, indicava a necessidade de adoção de medidas estruturais abrangendo não apenas o Governo Federal, mas toda a federação (NUNES e NUNES, 2002).

Em síntese, da experiência europeia é possível destacar o aspecto “enforcement”, que se refere ao tratamento a caso de descumprimento das regras e suas punições previstas em protocolos. No Brasil Este aspecto inspirou a introdução de sanções institucionais e pessoais já no Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais tarde, sanções pessoais foram incluídas em um projeto de lei ordinária que tramitou em separado (lei de crimes fiscais), sem jamais perder o vínculo com a sua motivação original.

A contribuição do ordenamento fiscal neozelandês ressoa no campo da primazia da transparência sobre a rigidez das regras. Neste sentido, da experiência da Nova Zelândia, Fiscal Responsibility Act, dois pilares merecem ênfase: o primeiro recorre a introdução da restrição orçamentária, isto é, o governante não deverá gastar mais do que arrecada. O segundo, os recursos não pertencem ao governo, nem tampouco ao governante; pertencem à sociedade, a qual, cabendo aos governantes administrá-los. Assim, dentre os princípios, nesta seara resvale-se sumária importância ao princípio da transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis (NASCIMENTO e DEBUS, 2002; NUNES e NUNES, 2002).

A experiência neozelandesa foi uma referência importante para os dispositivos de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Um capítulo da Lei foi consagrado a essa matéria, mas pode-se inferir que em todo o texto as regras

aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública.

O marco jurídico-legal da LRF é a própria constituição federal vigente (art. 163), isto é, suas primeiras intenções de existência estão na previsão destinada na Constituição Federal de 1988, quando inferiu a necessidade de uma lei complementar que tratasse das normas específicas de finanças públicas. Contudo, anteriormente, existiam inúmeras regras de controle de gastos, mesmo que fadados ao fracasso pela não aplicação das punições (LEITE, 2011).

Decerto a regulamentação da Constituição Federal da referida Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser vislumbrada como a solução para todos os problemas decadentes que assolava o Brasil desde o fim do governo militar, ou até muito antes. Mas, fazê-la asseverava mais ainda a necessidade de controle e organização das finanças públicas. Neste contexto, Abrúcio (1997) destaca que a LRF trouxe benefícios de economicidade, entretanto no contexto de eficiência será necessário exigir mais ações de gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aplicável aos três níveis, encontra na esfera municipal relação mais direta com o cidadão, pois assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais. Os gestores públicos, no âmbito municipal, vêm convivendo com novas responsabilidades, que vão muito além da necessidade de manter o equilíbrio entre receitas e despesas: precisam desenvolver ações que visem a melhores resultados na aplicação dos recursos disponíveis. Com isto, diante do constante desequilíbrio das Contas Públicas, surgiu a necessidade de estreitar controle e fortalecer os instrumentos de planejamento, função principal desta Lei Complementar nº 101/2000.

A LRF tem fundamental importância, principalmente nos municípios, pois além de impor que os gestores busquem o equilíbrio das contas, o não cumprimento da Lei acarreta sanções e penalidade, o que os tornam obediente a mesma. Apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal ser definida como uma ferramenta essencial no planejamento, condicionamento das despesas e equilíbrio das contas públicas, por outro lado é notória também a não obediência quanto ao limite no Gastos propostos.

4 CRÍTICAS À LRF

Uma crítica (grifo do autor) oportuna aqui deve-se ao fato de ser notória a busca por mais autonomia financeira pelos municípios brasileiros, cuja realidade histórica foi vislumbrada a partir da segunda metade da década de 1980, principalmente com a redemocratização do país e promulgação da constituição federal em 1988 (CF/88), onde então os municípios passam a integrar entes federados e autônomos, o que lhes garantiu maior participação na divisão dos recursos arrecadados. O problema é que não durou muito.

Em meados da segunda década de 1990, o governo federal buscou mecanismos de recompor suas finanças e meios para impor mais regulação aos gover-

nos subnacionais. Intuitivamente, dependia-se manter a estabilização macroeconômica alcançada. Para tanto, os pagadores de uma conta alta foram os estados e municípios, quer pela irresponsabilidade de seus gestores, quer seja pelas massacrantes estratégias fiscais adotadas pelo plano real refletido em aumento da carga tributária, centralização dos recursos a união e abertura para o endividamento dos entes subnacionais.

Obviamente, o contexto minou o projeto de descentralização financeira promulgado na carta magna de 1988 (CF/88), haja vista que o interesse da união foi uma maior centralização das receitas, para assim garantir eficácia e eficiência das políticas econômicas adotadas, principalmente o cumprimento de metas e compromissos com credores da dívida pública.

É, pois a LRF uma norma regulatória imposta que mais impactou aos entes subnacionais, isto, é trouxe via CF/88 a promessa de desconcentração de recursos, autonomia dos estados e municípios e transferência com aporte dos gastos da união. Para tanto, os estados e municípios não aceitou tudo passivamente e buscaram coibir a liberdade da União em deter e manipular as questões orçamentárias, o que interferia nas questões tributárias de arrecadação dos entes subnacionais. O que logrou êxito, culminando em aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em 1968 de 5% do imposto de renda (IR) para 21,5% em 1993, já nas prefeitura o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi mais significativo, passando em 1993 a 22,5%.

Uma crítica (grifo do autor) é destacar que os esforços dos estados e municípios para coibir a maestria da União alimentaram a carta magna vigente (CF/88), propiciando também o retorno do sistema federativo descentralizado. Tornando desde então o Brasil um dos países mais descentralizado do mundo, criando-se mais de um mil e duzentos municípios (1200) e três (3) novos estados (Amapá, Roraima e Tocantins) por causa da facilitação que trouxe a vigente carta magna (CF/88).

No capítulo VII, a LRF tratou da dívida e endividamento. no caput do art. 29 define: I - Dívida pública consolidada (fundada); II - Dívida pública mobiliária; III - Operação de crédito; IV - Concessão de garantia; e, V- Refinanciamento da dívida mobiliária. (BRASIL, 2000)

Uma crítica é quanto aos limites para endividamento, a LRF não os indicou, atribuindo a responsabilidade (constitucional) ao Senado Federal. Quanto às operações de crédito, a lei prevê autorização da LOA e proíbe, terminantemente, operação de crédito entre entes da federação, bem como refinanciamento ou postergação de dívida anteriormente contraída.

Os pilares transparência, controle e fiscalização formam parte do coração da LRF. Conforme o capítulo IX da referida lei, art. 48 são instrumentos de transparência aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Ademais ainda no art. 48, § único: a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências

públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Uma crítica oportuna aqui, é de que os encargos da dívida pública federal representam o principal item de despesa da União, em que os recursos para financiamento desta conta (encargos com a dívida) representavam em 2006 sete (7) vezes o gasto para financiar a saúde e educação, até vinte vezes (20) para financiar a segurança pública e até cento e cinquenta e seis (156) vezes para financiar ciência e tecnologia. (Araújo, Santos Filho e Gomes, 2015).

Outra crítica ainda é que não há dúvida que a DÍVIDA PÚBLICA é a prioridade do governo, vilã que eleva a carga tributária e que consome em média trinta por cento do montante arrecadado no país.

A LRF, que estabeleceu regras de maior controle para as finanças públicas dos estados e municípios, no capítulo que trata da receita pública impôs destaque especial, registrando, pois, um passo imprescindível que foi tornar obrigatória de arrecadação de todos os tributos e, assim, vinculando a criação e expansão de novas despesas ao prévio estabelecimento das correspondentes fontes de receitas. Com isso, a geração de receita em níveis adequados aos respectivos volumes de despesas se tornou um desafio para os gestores públicos, principalmente àquelas da esfera municipal.

Outra crítica à LRF se deve ao fato de que ao adotar como denominador comum a Receita Corrente Líquida (RCL) para o cálculo dos limites de despesas com pessoal e encargos e ainda dívida consolidada líquida, oportunamente a LRF faz emergir em quase todos os 5570 municípios brasileiros a extrema dependência dos recursos das esferas estaduais e federal para financiar suas atividades. Corroborando, o estudo de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) destacam que no ano de implantação da LRF (2000) o indicador de dependência (ID) dos municípios Alagoanos apontava que 85,78% dos recursos da RCL era formada por recursos transferidos da União e Estados. O percentual, no período analisado (2000-10) por Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) pouco mudou, ficando em 2010 no índice de 83,30% das RCL. O que permite afirmar que após a implantação da LRF houve redução da participação das receitas de transferências dos entes nacional e estadual aos municípios, todavia nem longe afetou o grau de dependência que continuou alto.

Não suficiente, o que se crítica à LRF também é que o grau de dependência dos municípios em relação aos entes nacional e estadual é quase sempre alterado por políticas tributárias de incrementos de recursos próprios, muito embora pouquíssimos assim se enquadram e com valores ínfimos, quando os fazem sejam através de mecanismos diversos como parcerias público-privadas ou planos de parceria e investimentos, possibilitam aumentar em algum percentil este cálculo.

Outra crítica válida à LRF diz respeito a vulnerabilidade das finanças públicas municipais diante das rotineiras mudanças na política econômica nacional, por exemplo, as medidas adotadas pelo governo federal fulcro de minimizar os impactos da crise financeira global desencadeada nos ano de 2008, onde um dos pilares deste processo de enfrentamento à crise foi redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e revisão da tabela do Imposto de renda -

IR, o que efetivamente impactam no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de recursos municipal cuja base de arrecadação são os montantes arrecadados a título dos tributos federais IPI e IR. Assim sendo, qualquer alteração nestes tributos, provocam efeito direto nas contas públicas municipais.

Com efeito, afirma-se, então, que as medidas anticíclicas adotadas pela União afetam negativamente um dos principais componentes da receita orçamentária municipal, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quanto a despesa pública, a LRF foi taxativa em estabelecer vários critérios e impedimentos, com a finalidade de restringir o crescimento do gasto público à níveis superiores ao efetivamente arrecadado, buscando com isso evitar o endividamento público.

Entretanto, nem tudo foi e é tão bonito assim, uma outra crítica à LRF (grifo do autor) válida é a de que estudos como o de FGV (2010); Araújo, Santos Filho e Gomes (2015); e, Alves (2018) comprovam que o total dos gastos correntes dos municípios, com a implantação da LRF tendencialmente cresceram a níveis exorbitantes. Em verdade amplamente aberta, o estudo de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) nos municípios alagoanos mostram e apontam índices de 366,14% de gasto corrente (despesa com pessoal) em 2000 para 571,08% em 2010. O que, indubitavelmente, corrobora a tese de que a LRF implantada sob a vertente de promover redução no gasto público, não foi suficiente a esta finalidade, principalmente em relação às despesas com pessoal e encargos sociais.

Com efeito outra crítica à LRF decorrente desta no parágrafo anterior, é que o crescimento dos gastos correntes, impactam na redução dos investimentos públicos, ora porque é necessário buscar ajuste, ora porque é necessário, enquanto saída por vezes, cortar ou rever os investimentos públicos.

Sabe-se, que a LRF, dentre os seus objetivos está em destacar a busca pelo equilíbrio fiscal na gestão pública, mas de acordo com os estudos nota-se que ocorreu grandes variações de resultados por conta da particularidade de cada município, mesmo assim diante destas oscilações destacam-se também a eficácia que mesma exerce nas finanças públicas municipais, controlando e equilibrando o endividamento quanto às despesas do município.

Ainda vale lembrar que a LRF é avanço de uma série e conjunto de medidas e ações já pré-estabelecidas, dentre elas, o código de contabilidade pública de 1922 que já ordenava procedimentos orçamentários, contábeis, financeiros, patrimoniais, etc.; A lei nº 4.320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes políticos; A previsão prévia na vigente carta magna (CF/88) no art. 163; A lei nº 8.429/92 - de improbidade administrativa; A lei nº 8.666/93 - de licitações e contratos; A lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, constituindo-se um índice obrigatório (MDE) nas aplicações de recursos; A emenda constitucional - EC nº 20/00 que trata das ações e serviços aplicados em saúde pública; e a lei nº 11.494/06, que mesmo posterior a LRF, regulamentou o Fundo de Valorização e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), incorporando

antigo Fundo do Ensino Fundamental (FUNDEF), impondo regramento específicos a cada entes da federação na sua formação e constituição.

Em resumo e por conseguinte, os desfechos às críticas podem assim serem listadas, entre as diversas (Oliveira, 2019):

I - A LRF trouxe mudanças padronizadas, desconsiderando a heterogeneidade do Brasil, com suas realidades locais, complexidades e problemas específicos de cada região;

II - A LRF Ausentou-se quando de formas e alternativas de controle por conta da sociedade civil e demais organizações interessadas;

III - A LRF se contradiz, onde num primeiro momento afirma que não impõe restrição com gastos em assistência social e saúde, para seguidamente limitar os gastos com serviços da seguridade social;

E, IV - A LRF penaliza aos gestores e aos entes da federação, o que implica em rever a idéia de razoabilidade da pena, entre ser o gestor pessoa distinta da pessoa jurídica de direito, o ente político.

Para tanto, deixa-se notório que é inegável as melhorias já provocadas pela LRF, quanto à gestão fiscal e responsabilização daqueles que a infringir, contudo também é plausível a afirmação de contínuo e permanente aperfeiçoamento desta Lei a fim de torná-la mais eficaz e efetiva.

5 INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Os instrumentos de Planejamento Orçamentário estão diretamente ligados aos ciclos de políticas públicas e estão previstos no art. 165 da CF/88, os quais compreendem o Plano Plurianual de Ações – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual, cuja iniciativa por força constitucional é do poder executivo e deliberação e aprovação pelo poder legislativo. São estes os instrumentos obrigatórios e relacionados ao Ciclo de Planejamento Orçamentário, os quais compreendem desde a elaboração das propostas orçamentárias até o controle e avaliação da execução financeira.

O art. 3º da LRF foi vetado e tratava do Plano Plurianual de Ações, contudo apresenta-se como instrumento orçamentário obrigatório e indispensável na elaboração das demais peças de orçamento. O Plano Plurianual de Ações (PPA) é uma espécie normativa primária que contém regras generalizadas para materializar os programas regionais e setoriais elaborados pelo governo e obedecendo a um período de vigência de quatro anos, findando-se no primeiro ano de mandato do executivo seguinte (MOTA, 2009).

Definido no artigo 165, § 1º da CF/88 se tem que a lei que instituir o Plano Plurianual de Ações estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). Ademais, no art. 167, § 1º da Carta Magna infere-se: “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem

prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

O Plano Plurianual de Ações (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo e representa a base dos demais instrumentos obrigatórios no ciclo orçamentário, tem duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato político e terminando no segundo ano do mandato seguinte – visando a garantir a continuidade do planejamento e das políticas públicas (MOTA, 2009; SILVA e AMORIM, 2012).

Em nível administrativo tático, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) se constitui planejamento para um exercício financeiro, portanto de curto prazo, em necessário alinhamento com o Plano Plurianual de Ações - PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentária é fundamentada no artigo art. 165, § 2º da vigente Constituição Federal (CF/88), que define:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Art. 165, § 2º da CF/88).

E embasada, ainda, na Lei de Responsabilidade Fiscal, seção II, art. 4º cuja redação trata da disposição em complemento ao art. 165 supracitado, que visam o equilíbrio entre o montante de receitas e despesas, normas quanto ao processo de empenho, métodos para a forma de custeio e mensuração dos resultados obtidos, em face das ações desempenhadas pelo governo, com recursos do orçamento e as exigências quanto aos repasses financeiros (BRASIL, 2000).

6 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FLORIANO-PI

Esta seção apresentará as fundamentações de análise de dados do Orçamento em educação no Município de Floriano no período de 2010 a 2017. Inicia com as explicações na literatura sobre Indicadores Fiscais (Item 6.1), com isso, analisa-se os dados sob os parâmetros comparativos de tendências (Análise de crescimento ou decrescimento) e estrutura (análise de participação no total da base comum).

6.1 Análise por indicadores fiscais

Efetividade orçamentária e mais precisamente a avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são temáticas complexas e com incipientes produções científicas (Colares e Andrade, 2015) e (Cruz e Afonso, 2018). Não obstante a isso, o que se defende por Araújo e Loureiro (2005) é uma metodologia pluridimensional de avaliação deste ordenamento de finanças públicas.

Haja vista a existência de mecanismos que enfoquem tão somente a abordagem quantitativa de cumprimento de metas e aferição do gasto público, desconsiderando, por exemplo, o impacto do orçamento público e da própria LRF nas atividades fins do Estado, a partir de indicadores mais amplos quanto àqueles que consideram a receita corrente líquida como parâmetro de comparação para análise de cumprimento com gastos com pessoal, aplicação de recursos no ensino e ações de saúde, observe o GRÁFICO 3.

As receitas do município de Floriano-PI (2014-2017) consolidam o montante de recursos arrecadados e obedecem ao mandamento legal nº. 4.320/64 em seu art. 35 que diz pertencerem ao exercício financeiro (coincidente ao ano civil) as receitas nele arrecadadas.

Considerando o ano inicial de análise (2014) o que se teve foi: R\$ 108.694.640,80 (cento e oito milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, seiscentos e quarenta reais e oitenta centavos) de receitas brutas realizadas, destas compoem-se as receitas correntes no montante de R\$ 106.088.931,10 (Cento e seis milhões, oitenta e oito mil, novecentos e trinta e um reais, dez centavos) e R\$ 899.809,29 (Oitocentos e noventa e nove mil, oitocentos e nove reais e vinte e nove centavos) de receitas de capital.

Ademais buscando em relatórios e planilhas do SICONFI e TCE foi possível perceber que as deduções legais de transferências constitucionais federal e estadual (deduções Fundeb) somaram em 2014 R\$ 7.475.793,53 (Sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e três reais, cinquenta e três centavos), gerando uma receita corrente líquida de R\$ 98.613.137,57 (Noventa e oito milhões, seiscentos e treze mil, cento e trinta e sete reais, cinquenta e sete centavos). Ressalta-se, ainda, que a receita tributária somou R\$ 6.173.837,26 (Seis milhões, cento e setenta e três mil, oitocentos e trinta e sete reais, vinte e seis centavos), sendo a maior parte oriunda do tributo sobre produção e serviço - Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) no total de R\$ 3.038.838,94 (Três milhões, trinta e oito mil, oitocentos e trinta e oito reais, noventa e quatro centavos).

Certifica-se em 2014 uma dependência de R\$ 91.621.001,71 (Noventa e um milhões, seiscentos e vinte e um mil, um real, setenta e um centavos) de transferências constitucionais, isto é, repasses obrigatórios da União e Estados aos municípios através de FPM, complementação do FUNDEB, cota-parte FEP (Petróleo), cota-parte IPVA, ICMS, etc.

Há, sem dúvida, uma dependência nos governos subnacionais de receitas dos governos nacional e estadual para formar os recursos do município, o que

integra 84% dos recursos que entram em Floriano-PI. A participação efetiva de recursos próprios é menor que 20%. O que impede ações de investimentos e outras políticas de desenvolvimento no município, já que a máquina pública municipal não arrecada, vive extrema dependência enquanto ente subnacional aos entes nacional e estadual.

É necessário que os municípios não só mantenha seus custeios, principalmente de funcionalismo, o que é indiscutível e uma obrigação principal e prioritária, mas que façam investimentos e proponha metas que impulsionam o crescimento econômico, social, humano e ambiental. E, talvez, começando assim somando a repactuação fiscal, administrativa e política, tenhamos a garantia de desenvolvimento em todas as suas acepções e de baixo para cima.

As receitas do município de Floriano-PI (2014-2017) consolidam o montante de recursos arrecadados e obedecem ao mandamento legal nº. 4.320/64 em seu art. 35 que diz pertencerem ao exercício financeiro (coincidente ao ano civil) as receitas nele arrecadadas.

Considerando o ano inicial de análise (2014) o que se teve foi: R\$ 108.694.640,80 (cento e oito milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, seiscentos e quarenta reais e oitenta centavos) de receitas brutas realizadas, destas compoem-se as receitas correntes no montante de R\$ 106.088.931,10 (Cento e seis milhões, oitenta e oito mil, novecentos e trinta e um reais, dez centavos) e R\$ 899.809,29 (Oitocentos e noventa e nove mil, oitocentos e nove reais e vinte e nove centavos) de receitas de capital.

Ademais buscando em relatórios e planilhas do SICONFI e TCE foi possível perceber que as deduções legais de transferências constitucionais federal e estadual (deduções Fundeb) somaram em 2014 R\$ 7.475.793,53 (Sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e três reais, cinquenta e três centavos), gerando uma receita corrente líquida de R\$ 98.613.137,57 (Noventa e oito milhões, seiscentos e treze mil, cento e trinta e sete reais, cinquenta e sete centavos). Ressalta-se, ainda, que a receita tributária somou R\$ 6.173.837,26 (Seis milhões, cento e setenta e três mil, oitocentos e trinta e sete reais, vinte e seis centavos), sendo a maior parte oriunda do tributo sobre produção e serviço - Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) no total de R\$ 3.038.838,94 (Três milhões, trinta e oito mil, oitocentos e trinta e oito reais, noventa e quatro centavos).

Certifica-se em 2014 uma dependência de R\$ 91.621.001,71 (Noventa e um milhões, seiscentos e vinte um mil, um real, setenta e um centavos) de transferências constitucionais, isto é, repasses obrigatórios da União e Estados aos municípios através de FPM, complementação do FUNDEB, cota-parte FEP (Petróleo), cota-parte IPVA, ICMS, etc. Há, sem dúvida, uma dependência de receitas dos governos nacional e estadual para formar os recursos do município, o que integra 84% dos recursos que entram em Floriano-PI. A participação efetiva de recursos próprios é menor que 20%. O que impede ações de investimentos e outras políticas de desenvolvimento no município, já que a máquina pública municipal não arrecada, vive extrema dependência enquanto ente subnacional aos ente nacional e estadual.

É necessário que os municípios não só mantenha seus custeio, principalmente de funcionalismo, o que é indiscutível e um obrigação principal e prioritária, mas que façam investimentos e proponha metas que impulsionam o crescimento econômico, social, humano e ambiental. E, talvez, começando assim somando a repactuação fiscal, administrativa e política, tenhamos a garantia de desenvolvimento em todas as suas acepções e de baixo para cima, como complemento veja a TABELA 1.

TABELA 1- Evolução das receitas no município de Floriano-PI no período de 2014 a 2017

Período (ano)	Receitas (\$)
2014	108, 694, 640.8 mi
2015	115, 684, 879,17 mi
2016	131, 975, 430.38 mi
2017	141, 641,342.17 mi

Fonte: DADOS DA PESQUISA, 2019 adaptado MEC/INEP/SEEC/ STN-SICONFI

Como contraponto, considerando o ano final de análise (2017) o que se realizou foi: R\$ 141.641.342,20 (cento e quarenta e um milhões, seiscentos e quarenta e um mil, trezentos e quarenta e dois reais e vinte centavos) de receitas brutas realizadas, destas compoem-se as receitas correntes no montante de R\$ 129.610.376,30 (Cento e vinte e nove milhões, seiscentos e dez mil, trezentos e setenta e seis reais, trinta centavos) e R\$ 7.732.043,33 (Sete milhões, setecentos e trinta e dois mil, quarenta e três reais e trinta e três centavos) de receitas de capital, veja TABELA 1.

Ademais buscando em relatórios e planilhas do SICONFI e TCE foi possível perceber que as deduções legais de transferências constitucionais federal e estadual (deduções Fundeb) somaram em 2017 R\$ 9.399.296,60 (Nove milhões, trezentos e noventa e nove mil, duzentos e noventa e seis reais, sessenta centavos), gerando uma receita corrente líquida de R\$ 120.211.079,70 (Cento e vinte milhões, duzentos e onze mil, setenta e nove reais, cinquenta e setenta centavos). Ressalta-se, ainda, que a receita tributária somou R\$ 8.259.159,09 (Oito milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e nove reais, nove centavos), sendo a maior parte oriunda do tributo sobre produção e serviço - Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) no total de R\$ 4.943.974,86 (Quatro milhões, novecentos e quarenta e três mil, novecentos e setenta e quatro reais, oitenta e seis centavos).

Certifica-se em 2017 uma dependência de R\$ 111.065.404,60 (Cento e onze milhões, sessenta e cinco mil, quatrocentos e quatro reais, sessenta centavos) de transferências constitucionais, isto é, repasses obrigatórios da União e Estados aos municípios através de FPM, complementação do FUNDEB, cota-parte FEP (Petróleo), cota-parte IPVA, ICMS, etc.

Há, sem dúvida, uma relativa dependência de receitas dos governos nacional e estadual para formar as receitas, o que integra 78,4% dos recursos que

entram no município. Para tanto, comparada a soma de recursos constitucionais em 2014, há uma queda e, como tal, incremento em receitas próprias. Entretanto, mesmo com a queda, o percentil de recursos próprios ainda é pequeno em relação a dependência da União e Estados, o que pode emperrar políticas de investimentos e consequente desenvolvimento local, regional e da nação.

Os dados de dependência em setenta e oito vírgula quatro por cento (78,4%) de Floriano - PI encontram fundamentação na crítica à LRF, que se deve ao fato de que ao adotar como denominador comum a Receita Corrente Líquida (RCL) para o cálculo dos limites de despesas com pessoal e encargos e ainda dívida consolidada líquida, oportunamente a LRF faz emergir em quase todos os 5570 municípios brasileiros a extrema dependência dos recursos das esferas estaduais e federal para financiar suas atividades.

Corroborando também o estudo de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) destacam que no ano de implantação da LRF (2000) o indicador de dependência (ID) dos municípios Alagoanos apontava que 85,78% dos recursos da RCL era formada por recursos transferidos da União e Estados. O percentual, no período analisado (2000-10) por Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) pouco mudou, ficando em 2010 no índice de 83,30% das RCL. O que permite afirmar que após a implantação da LRF houve redução da participação das receitas de transferências dos entes nacional e estadual aos municípios, todavia nem longe afetou o grau de dependência que continuou alto.

Não suficiente, o que se critica à LRF também é que o grau de dependência dos municípios em relação aos entes nacional e estadual é quase sempre alterado por políticas tributárias de incrementos de recursos próprios, muito embora pouquíssimos assim se enquadram e com valores ínfimos, quando os fazem sejam através de mecanismos diversos como parcerias público-privadas ou planos de parceria e investimentos, possibilitam aumentar em algum percentil este cálculo.

O que corrobora a crítica válida à LRF da vulnerabilidade das finanças públicas municipais diante das rotineiras mudanças na política econômica nacional, por exemplo, as medidas adotadas pelo governo federal fulcro de minimizar os impactos da crise financeira global desencadeada nos anos de 2008, onde um dos pilares deste processo de enfrentamento à crise foi redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e revisão da tabela do Imposto de renda - IR, o que efetivamente impactam no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de recursos municipal cuja base de arrecadação são os montantes arrecadados a título dos tributos federais IPI e IR. Assim sendo, qualquer alteração nestes tributos, provocam efeito direto nas contas públicas municipais.

Com efeito, afirma-se, então, que as medidas anticíclicas adotadas pela União afetam negativamente um dos principais componentes da receita orçamentária municipal, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O que se verifica no processo de execução orçamentária em Floriano - PI (2014-2017) é equilíbrio entre a receita realizada e despesa executada, há notório compasso entre saldos maiores de receitas face as despesas em todo o período, sendo o crescimento da receita de 6% em 2015, 21,4% em 2016 e 30,3% em 2017

via análise tendencial cuja referência é a receita realizada em 2014. A despesa obviamente também cresceu, mas abaixo da receita, o que se verifica superávit, sendo que em análise tendencial a 2014 tem-se no crescimento dos gastos gerais em 4% para 2015, 17,5% em 2016 e 17, 5% em 2017. A análise tendencial geral deste período é de crescimento equilibrado, com eficiência na utilização dos recursos.

Tabela 2- Total de receitas e despesas orçamentárias do município de Floriano/PI de 2014 a 2017 em Milhões

Período (ano)	Receitas (+)	Despesas (-)
2014	108, 694, 640.8 mi	102, 896, 974,7 mi
2015	115, 684, 879,17 mi	107,962, 567,77 mi
2016	131, 975, 430.38 mi	120,970, 595.74 mi
2017	141, 641,342.17 mi	120, 928, 527, 75 mi

Fonte: DADOS DA PESQUISA, 2019

O que se constata na análise é equilíbrio fiscal, em todo o período (2014-2017) analisado, conforme TABELA 2 é visível a responsabilização onde o gestor não gasta mais do que arrecada. Considerando somente os milhões, em 2014 se arrecada 108 e se gasta 102, superávit de 6; em 2015, se arrecada 115 e se gasta 107, superávit de 8; em 2016 se arrecada 131 e se gasta 120, superávit de 11; E, por fim, em 2017 se arrecada 141 e gasta 120, superávit de 11; Há perfeito equilíbrio, com superávit.

A TABELA 3 melhor mostra os números da despesa com Educação via Repasses do FUNDEB, o que se constata da Análise Estrutural (aquela análise contábil que considera os dados dentro do mesmo ano considerando apenas a variação entre empenhada e paga) é: considerando somente a maior casa da moeda (milhões), em 2014 se empenha 29 mas só paga 25; Em 2015 se empenha 31 e catastroficamente só se paga 8; em 2016 ocorre equilíbrio entre empenhadas e pagas, onde empenha-se 34 e paga-se 34; mas em 2017 volta-se a empenhar 37 e se paga 34; A fase de execução da despesa empenho, é a garantia de que a despesa um dia será paga, de preferência dentro do exercício financeiro (o mesmo ano civil), pois dar ao credor a esperança e o direito de um crédito que se tornará líquido e certo. O pagamento é o desfecho da fase de execução orçamentária, é quando credor e devedor cumpre sua igualdade na relação, direitos e deveres se encontram. A excrescência registrada em 2015 cujo rombo entre empenhadas e pagas chega a 23 milhões deve ter alguma resposta, mas não é objetivo deste estudo. Por essa razão, o teste da hipótese única levantada de que a LRF desempenhou efetiva medida de cumprimento de limites e imposição para participação dos gastos em educação em Floriano (PI), é refutada pela análise comparativa tendencial e estrutural aplicada aos dados de execução orçamentária, pois no ano de 2015 (há um desnível para 0,86%, isto é, descumpre a aplicação mínima de

25%) a LRF não desempenhou efetivo cumprimento impositivo para aplicação dos gastos em educação em Floriano – Piauí, veja TABELA 3.

Tabela 3- Despesas com educação Repasses do FUNDEB em Milhões

Período (ano)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Paga (R\$)
2014	29, 519, 896.87 mi	25, 854, 218.44 mi
2015	31, 538, 481.50 mi	8,232, 047.59 mi
2016	34, 169, 656.26 mi	34, 065,309, 26 mi
2017	37, 128, 126.53 mi	34, 571, 322.60mi

Fonte: DADOS DA PESQUISA, 2019

7 CONCLUSÃO

Os instrumentos orçamentários são peças de planejamento operacional, tático e até estratégico, indispensáveis à gestão pública. No Brasil, a trilogia orçamentária (quadrienal - PPA, anual a LDO e LOA) de caráter obrigatório impositivo é constitucionalmente prevista na vigente carta magna (CF/88 - art. 165 a 169).

Não Obstante, a Lei complementar nº 101 - 04 de maio de 2000, popular Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) assentada no tripé planejamento, responsabilidade e transparência assevera-se e reforça os artigos 165 a 169 da CF/88, muito embora em seu art. 3 se tenha vetado o conteúdo atinente ao PPA.

Tem-se deste estudo que existe integração e harmonia entre as peças orçamentária (PPA base para LDO e, esta, base para LOA). A análise da execução orçamentária quando das fontes de recursos evidenciou dependência majoritária dos recursos constitucionais em pelo menos em setenta e oito por cento (78,4%) - (em todo o período analisado, veja subseção 6.1 desta dissertação), o que corrobora com a realidade da grande maioria dos mais de 5570 municípios brasileiros de extrema dependência dos recursos nacional e estadual.

O município de Floriano - PI, na análise (2014-2017) cumpre o art.212 de aplicação mínima dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE em 2017 com 30,7%, em 2016 com 29,09% e em 2014 com 24,68%. Para tanto em 2015 há um desnível, isto é, descumpra a aplicação mínima.

A questão norteadora deste estudo: Como os instrumentos Orçamentários e o desempenho da LRF impactam nos investimentos da Política Educacional de Floriano-PI (2014 a 2017)? Encontra-se em todos os dados analisados qualitativa e quantitativa as respostas.

Há impacto impositivo, positivo e imprescindível. É refutável qualquer ideia que conceba a não existência da trilogia orçamentária como instrumentos de planejamento e o eficiente e eficaz desempenho da LRF como reafirmação da CF/88 (art.165 a 169) e legitimadora dos pisos mínimos, das bases de transparência, responsabilidade e planejamento na condução dos recursos da sociedade. Assim sendo, a ideia de maior ou total discricionariedade aos gestores deve ser olhada como excrescência ou acefalia daqueles que fingem desconhecer toda a construção do atual modelo de Brasil, ainda não o ideal mas um pouco melhor que a década perdida.

A hipótese única (Hu): A LRF desempenhou efetiva medida de cumprimento de limites e imposição para participação dos gastos em educação em Floriano (PI). Foi testada e refutada pela análise comparativa tendencial e estrutural aplicada aos dados de execução orçamentária, pois no ano de 2015 (há um desnível, isto é, descumpra a aplicação mínima de 25%) a LRF não desempenhou efetivo cumprimento impositivo para aplicação dos gastos em educação em Floriano - Piauí.

Defende-se objetivamente neste estudo, a imprescindibilidade dos instrumentos orçamentários e o desempenho positivo (2014, 2016 e 2017) da LRF

na política educacional de Floriano - Piauí. Nega-se existir aplicação mínima em 2015. Refuta-se qualquer verdade contrária, e reafirma-se a importância das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) para o planejamento e controle dos recursos da coletividade. Refuta-se maior ou total discricionariedade aos gestores nesta matéria aqui estudada.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. **Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros?** Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 10, n. 2, p. 54-69, 2015.

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In: BRESER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

_____. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. Brasília, ENAP, número 10, 1997.

_____. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública – RAP. 2007.

AMARAL, N. C. **O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS.** RBEP INEP: Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, jan a jun. 2015.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução.** Rio de Janeiro: FGV, 2019.

ANDRADE, N. A.; FORTES, M. A **Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios - Uma revisão crítica.** Reúna, v. 10, n. 3, p. 53-73, 2005.

ANDRADE, M. **É a educação um direito humano? Em busca de razões suficientes para se justificar o direito de formar-se como humano.** Educação (Porto Alegre, impresso), v. 36, n. 1, p. 21-27, jan. /abr. 2013.

ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231 a 1252, jan. 2005.

AYRES, A. M. C. **B. Democratização da Administração Pública e o caso do paradigma estado cêntrico no Brasil.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun. – 2004.

AZEVEDO, J. M. L. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

AZEVEDO, N. P. **A UNDIME e os desafios da educação municipal.** Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, ago. 2001.

BARROS, V. **Transformações do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2009. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-

Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

BLONSKI, F.; PRATES, R. C.; COSTA, M.; VIZEU, F. **O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil**. Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 1, p. 15-30, 2017.

BRAGA, D. S. **Combates pela Educação: as propostas de financiamento da educação no ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.8, n.6, 2018.

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

_____. Lei nº 101 (2000). **Lei nº 101**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

_____. 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996.

_____. Lei nº 4.320 (1964). **Lei nº 4.320**. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

_____. Portal do Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249> Acesso em 22 mai. 2018.

_____. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público - MCASP**, 7º edição. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d> Acesso em: 20. nov. 2018.

_____. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual dos Demonstrativo Fiscais - MDF**, 8ª edição. Disponível: <http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/90fc2d72-74e4-450e-a897-6b4280df2c79>. Acesso em: 20. nov. 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47. Volume 121. Número 1. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

_____. **Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995**. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>. Acesso em 11/04/2018.

_____. **A reforma gerencial do estado de 1995**. Revista de Administração

Pública – v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

_____. **Documentos sobre a Reforma.** Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>

CALLEGARI, C. **Uma nova supervisão para um novo mapa educacional paulista.** 2004. Disponível em:
<http://www.cesarcallegari.com.br/artigos/download/nova%20sup%20um%20novo%20mapa%20educ.doc> acesso em 15 jun. 2018.

CAPOBIANGO, R.; DO NASCIMENTO, A.; SILVA, E.; FARONI, W. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica.** REGE Revista de Gestão, v. 20, n. 1, p. 61-78, 11. Jan/mar 2013.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. **Mensurando a criação de valor na gestão pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423 a 450, jan. 2004.

CAVALCANTE, P. L. **Orçamento por Desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos.** Revista de Gestão, v. 17, n. 1, art. 2, p. 13-25, 2010.

CAVALCANTE, P. L. C. **Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho.** Revista Gestão & Planejamento, v. 13, n. 2, p. 232-246, 2012.

CAVALCANTE, Pedro. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CORRÊA, I. M. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** Revista de Administração Pública, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. **Gestão Fiscal e Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: Evidências em Grandes Municípios.** Revista de Administração Pública, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. D. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Contabilidade, Gestão e Governança. v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. **Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, fev. 2018.

FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. et al. **Administração pública – direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FINBRA, STN. **Base de dados Finanças dos Brasil, municípios**. Dados disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>.

FUNDEB. Portal do Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249> Acesso em 22 mai. 2018.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Entendendo o Orçamento Público**. Brasília: Enap, 2017.

GOUVEIA, Andréa Ba; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

GRIN, E. J. **Trajatória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459 a 480, abr. 2014.

JUNIOR, O. B. L. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, Sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público. Ano 49. Número 2. Abr.-jun. 1998.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **El diseño de la investigación social**. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

KELLES, M. F. **10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: da idealidade à efetividade**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. jun. 2010. v. 75. n. 2. ano XXV.

KLIKSBERG, B. **Um novo paradigma em gestão pública**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 116, no 2, mai.-jun. 1988a.

KRAEMER, M. E. **P.O impacto da Contabilidade no Sistema de Gestão Fiscal**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 3, n. 6, p. 19-31, 2003.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. **Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado de Minas Gerais**. Contabilidade Vista & Revista, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

LEITE, C. K. S. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. IPEA - março de 2011. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf. Acesso em 02/abr/2018.

_____. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2005. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005

LOYOLA, P. **Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000–2014)**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n.º 140, p.767-790, jul. - set., 2017.

MEDEIROS, et al. **Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (FINBRA) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1113 a 1134, set. 2014.

MACHADO, F. T. H. F. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da lei de responsabilidade fiscal**. 104 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV – 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7 ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, G. de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MELO, M. F. S.; FERNANDES, S. B. S.; OLIVEIRA, F. F. A. **Federalismo, Descentralização e Municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão educacional**. HOLOS, [S.l.], v. 3, p. 51-61, set. 2017.

MOGNATTI, Marcos César de Farias – **“Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União”**. [Monografia] Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2008. Brasília, DF.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Gestão Pública, 2009.

MOTTA, P. R. M. **O estado da arte da gestão pública**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, Fev. 2013.

NASCIMENTO, E. R. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 315 p. Brasília: Vestcon, 2003.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

NASCIMENTO, Savio. **Lei de Responsabilidade Fiscal na prática dos concursos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NUNES, R. C; NUNES, S. P. P. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento**. 34f. Artigo. 2002. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamente

ntario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf. Acesso em 06/03/2018.
OLIVIERI et. al. **Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 169-179, jan. 2018.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Organizações & Sociedade, v. 15, n. 46, art. 2, p. 39-55, 2008.

PEREZ, Caio Frederico Fonseca Martinez. **Burocracia estável e princípio da eficiência na Administração Pública brasileira**. 2016. 194 f. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

QUEIROZ, Cid Heráclito de. **A lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do estado**. Biblioteca digital BNDES: 2001. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2698>. Acesso em 24/03/2018.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares. **O controle fiscal dos estados na federação brasileira: uma análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais**. Enfoque Reflexão Contábil, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

RUSSO, M. H.; PEREIRA, G. E. **Política de municipalização do ensino no estado de São Paulo: uma questão educacional ou econômica?** Revista técnico-científica das Faculdades Atibaia. V.1. n.3. 2005.

SACRAMENTO, A. R. S. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 10, n. 47, jul. 2005.

SANTOS, A. J. **Orçamento público e os municípios – alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal**. Escola de Administração – UFRGS. Repositório Digital: 2001.

SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. **Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA**. Revista de Administração Pública — v. 49, n. 6, p.1429-1451,2015.

SANTOS, L. A. D.; CAMACHO, E. U. **Orçamento público municipal: uma análise**

se no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. Revista Evidenciação Contábil & Finanças, v. 2, n. 2, p. 82-94, 2014.

SCHUTZ, Glauco. **Introdução à gestão de organizações.** Porto Alegre: UFRGS, 2016.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais.** Revista de Administração Pública, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SERAPIONI, M. **Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas.** Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, XXXI Jan-Jun. 2016.

SERVA, M.; ANDION, C. **Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar.** Revista de administração de empresas, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 10-21, abr./jun. 2006.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público: uma abordagem prática.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, V. C.; AMORIM, I. T. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes?** Revista Eletrônica Gestão e Serviços, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 431-452, 2012.

TAVARES, Martus. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. - Vol. 4, n. 7 - São Paulo: FAAP, 2005.

IMPACTO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE TRANSPORTE DE ALUNOS DO IFPI.

Márcio Maia Lima¹

RESUMO

O objetivo principal deste estudo é analisar o impacto social do serviço de transporte de alunos do Instituto Federal do Piauí no atual cenário piauiense e público alvo. Apenas 10 dos 38 Institutos Federais em funcionamento ofertam transporte regular de alunos em alguma medida. Apenas duas destas instituições ofertam de forma massiva este serviço no país. A política de transporte de alunos do Instituto Federal do Piauí se apresenta como uma delas, um típico ponto fora da curva. Fica demonstrado tratar-se de relevante ação de assistência estudantil, ramo da assistência social dedicado à educação. Configura-se metodologicamente, como um estudo exploratório por meio de procedimentos técnicos que mais se aproximam de uma pesquisa participante, bibliográfica, documental e de campo. A presente pesquisa, estudo de impacto, proporcionou maior nível de conhecimento sobre a formulação e transformação desta política e seus efeitos sociais.

Palavras-chave: Política de Transporte de Alunos. Assistência Estudantil. Impacto Social. Logística Pública. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Em âmbito nacional, o transporte escolar consiste em uma política assegurada pela Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 208, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no artigo 4, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 54. Em essência, todos estes dispositivos legais possuem o mesmo objetivo, promover o acesso dos discentes às escolas, ação garantidora do direito à educação.

Fazendo um enquadramento de tal política no âmbito do Instituto Federal do Piauí é possível situar como uma política institucional composta por um conjunto de contratos administrativos que estruturam um serviço cujo público alvo é o aluno. Embora não seja formalmente assim constituída, ela também se apresenta como uma ação componente da assistência estudantil, ramo da assistência social dedicado à educação. Muito presente no IFPI, ela visa apoiar o educando com base em suas necessidades mais específicas e é mais bem estruturada como política pública da educação ofertada em nível federal.

Em 2015 o IFPI formulou sua política de transporte coletivo de alunos e a executa há mais de três anos. A variável tempo tem demonstrado a consistência

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: marciomaia@ifpi.edu.br

do serviço ofertado. Firma-se cada vez mais como uma importante assistência estudantil.

Esta pesquisa surge, utilizando-se do método dedutivo, aprofundando o conhecimento sobre tal analisando seu impacto social, caminhos e transformação, palavra aqui utilizada como sinônimo de aperfeiçoamento. Portanto, além de uma análise de impacto da política, este artigo possui dois focos: a formulação, estudada através do levantamento histórico das políticas existentes em contexto nacional e institucional, como se deu sua instalação e observação dos moldes praticados hoje, e também; a transformação da política pública, entendida ao tempo em que o conhecimento aqui gerado possa proporcionar, senão um contributo concreto, já formatado, mas que possa servir de base consultiva de valor histórico ou mesmo para embasamento de ações do gestor público no sentido de tornar a política mais efetiva e sensível ao ensino e para a missão institucional.

A formulação de proposições desta pesquisa não tem objetivo meramente confirmatório, elas se apresentam como caminho que, cumprido com rigor científico, visam enriquecer e balizar as discussões. A título de encaminhamento de considerações finais, os resultados serão consequências. É esperado que o estudo alcance aproximação mais fina e ajustada do leitor à política estudada. Na medida em que os entendimentos são construídos e o percurso metodológico cumprido, proposições de instrumentos concretos podem surgir ou a simples discussão sobre os aspectos mais teóricos em tema principal e/ou acessórios.

2 A VOCAÇÃO DOS IFS; DE SUAS ORIGENS AO PROCESSO DE EXPANSÃO RECENTE.

Uma breve contextualização histórica se faz necessária para aproximar fatos da história recente daqueles mais remotos, relacionados ao contexto de formação da Rede Federal de Educação profissional no Brasil e de sua vocação.

Fator de destaque inicial reside logo em seu surgimento, pois se deu muito próximo ao surgimento da própria República. Segundo Nunes (2000), a República é caracterizada como um novo regime que necessitava urgentemente ser visto e aceito por todos como um sistema, a única forma de governo capaz de conferir igualdade política entre os cidadãos. Diga-se de passagem, um processo que não foi fruto de um longo movimento popular e nem contou com grande participação das camadas mais pobres, portanto, uma mudança de regime político que pouco mudara a estrutura social e econômica no país. Precisava ser ela a responsável por proporcionar a estes a possibilidade de ascensão a altos cargos públicos, ou ainda possibilidade de transformá-los em donos de indústrias, até mesmo os de origem mais humilde.

Mais precisamente no dia 23 de setembro de 1909, no governo de Nilo Peçanha, um presidente descrito como mulato por uns e negro por outros, foi assinado o Decreto 7.566 (BRASIL, 1909) criando as Escolas de Aprendizes Artífices, uma em cada capital dos Estados, na oportunidade foram 18 (dezoito) ao todo. Nota-se que desde a lei de sua criação a vertente social assistencialista

está presente nos Institutos Federais. Ao mencionar a necessidade de prover aos “filhos dos desfavorecidos de fortuna com indispensável preparo técnico e intelectual” o governo central pretendia leva-los à “adquirir hábitos de trabalho profícuo” que os afastassem “da ociosidade, escola do vício e do crime” (BRASIL, 1909).

Nesse contexto, segundo Côrte (2010) e dados do Museu Afrobrasil, Nilo Peçanha (1867-1924) assumiu a Presidência da República oportunamente após o falecimento de Afonso Pena, em 14 de junho de 1909, e fez um mandato curto. Seu governo, de 14 de junho de 1909 até 15 de novembro de 1910, de quase um ano e meio, foi permeado de relevantes ações políticas assistenciais que dariam o tom daquele que pareceu ser mais homem do povo do que um político alinhado aos interesses das elites de seu tempo. De família humilde da região do Morro do Coco no interior do Rio de Janeiro, Nilo Peçanha foi filho de pai padeiro, conhecido na cidade como “Sebastião da Padaria”. Sua mãe era descendente de uma importante família na política do norte do estado. Ainda criança, teve oportunidade de estudar no tradicional Colégio Pedro II, escola pública esta, que atualmente, compõe a rede de ensino básico, técnico e tecnológico na qual se situam os Institutos Federais.

A primeira escola de educação profissional federal foi instalada oficialmente no Piauí, na capital Teresina, em janeiro de 1910, num imóvel particular, tratando-se de um casarão situado na Rua Paissandu nº 81, esquina da Praça Aquidabã, que em 1936 viria a ser aquela que hoje é conhecida como Praça Pedro II, conforme escritos de Castelo Branco, (2013).

Embora criado para trazer as camadas mais desfavorecidas para o contexto de desenvolvimento e democracia da república, a história seguiu outra orientação, usando aquela instituição para impedir insurreições populares e como forma de controle social das pessoas empobrecidas a quem eram destinados determinado lugar na divisão do trabalho, assim como o impedimento do acesso às mulheres. Segundo Castelo Branco (2013), a oferta de educação profissional às mulheres se concentrava na Escola Normal Livre fundada em 1909, e tinha como objetivo principal preparar mulheres para serem futuras professoras primárias.

Esta modalidade de educação profissional historicamente foi vista com certo preconceito influenciado por uma herança colonial e escravista quanto às relações sociais, em especial a educação para o trabalho. Com sucessivos presidentes militares nos governos iniciais da primeira república, a educação profissional, assumiu um caráter de ordem moralista, para combater a vadiagem, ou assistencialista, para propiciar alternativas de sobrevivência aos menos favorecidos pela sorte, reservada às classes menos beneficiadas da sociedade, distanciando-a da educação dedicada a “formar as elites condutoras do país”.

Conforme Souza (2011) ainda em 1930, a Educação Profissional passa a ser tratada como uma política pública no Brasil, “construindo espaço de negociação e, dessa forma, disputada por diversas frações de classes sociais”. A década foi dominada pela perspectiva de avanços na área da indústria que, naquele momento, era o grande propulsor de incentivo à mudança para a transformação da escola primária para secundária, denominada, a partir de então, Liceu Industrial.

Em 1965, pela primeira vez, o Governo Federal passou a usar o termo “federal” na composição do nome das escolas da rede. Essa mudança permitiu que pudessem ser fundados cursos técnicos industriais, a exemplo das escolas que já eram “técnicas”, inaugurada, portanto, a denominação de Escolas Técnicas Federais. O formato educacional também acompanhava as mudanças, e em 1967 foram criados os primeiros cursos técnicos de nível médio, como cursos de edificações, curso de agrimensura foi transformado em estradas, curso de eletromecânica foi desmembrado em eletrônica e mecânica, assim por diante.

Depois de passados 84 anos desde sua instalação, começa o processo de interiorização da rede federal de educação profissional no Piauí. Concretizado com a construção da Unidade de Ensino Descentralizada (UNED) de Floriano, processo demorado que se iniciou em 1987, somente concluído em 1994, inaugurado no dia 16 de agosto. A mesma se deu em um terreno de 13.000 m² doado pela prefeitura daquela cidade, através da Lei 564 de 25/05/1987 no governo de Manoel Simplício da Silva. O reitor, à época denominado Diretor Geral, foi José Ferreira Castelo Branco e a primeira diretora da unidade foi Maria de Jesus.

Informações foram obtidas por meio de acesso aos documentos de registro dos imóveis da instituição e estão ilustradas em mural fixado na entrada principal do atual Campus Floriano.

Figura 1 - Professora Maria de Jesus, primeira Diretora Geral da UNED Floriano.



Fonte - Foto do IFPI, Mural da Entrada principal do Campus Floriano.

Toda a estrutura da rede de Ensino Profissional e Tecnológico (EPT) existente desde 1909 até meados de 2002 é reconhecida pela Secretaria de Ensino Técnico (SETEC) como pertencente ao período de pré-expansão. O Ministério da Educação (MEC) por meio da SETEC criou no final de 2005, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional. O objetivo foi ampliar a presença

destas instituições em todo o território nacional. O Piauí contou no período pré-expansão com as estruturas onde hoje funcionam o Campus Teresina Central e o Campus Floriano.

Dois marcos importantes merecem destaque neste momento do recorte histórico aqui realizado. O primeiro deles trata-se da proibição de criação de novas unidades de ensino profissional federais prevista no § 5º do Art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 (1994). Esta lei foi editada no governo do presidente Itamar Franco cujo ministro da educação foi Antônio José Barbosa. Certamente um ato de alinhamento à ideologia neoliberal da “privataria tucana”, ressalta-se em destaque que a alcunha “privataria” trata-se um neologismo que combina privatização à pirataria, criado pelo jornalista Elio Gaspari. O segundo marco importante faz referência à Lei nº 11.195, de 18 de Novembro de 2005, que revogou o artigo citado no primeiro destaque. Este último instrumento legal editado no governo Lula, teve ministro da educação Fernando Haddad.

Após este registro a montagem da estrutura atualmente disponível segue com o aparecimento de três outras unidades de ensino, que hoje correspondem aos Campi Picos, Parnaíba e Campus Teresina Zona Sul. Conhecida como fase I da expansão, e assim considerada também pelo TCU, órgão de controle interno da administração pública e responsável pela fiscalização e acompanhamento dos índices e resultados, dentre outras, também da função educação do estado brasileiro.

Sobre a fase II da expansão, a temática é bem explorada na tese de doutoramento do reitor à época, professor Francisco das Chagas Santana de 2012. Na mesma o autor realiza um apanhado do período de 2008 a 2010 no ocorreu a implantação dos campi: Angical do Piauí, Corrente, Paulistana, Piripiri, São Raimundo Nonato e Uruçuí.

Há que se destacar que, nesse período ocorre através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008), a transformação do CEFET-PI em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Ela traz o formato multicampi e não mais de unidades descentralizadas de ensino assim como sua estrutura administrativa que seguiu os padrões vistos nas universidades. Passava então a contar com uma unidade administrativa centralizada chamada reitoria, e um conjunto de 05 (cinco) pró-reitorias.

Por fim a instituição ganha a configuração atual entre 2010 e 2013, ao final da fase III da expansão, com a construção dos Campi Oeiras, São João do Piauí, Pedro II, Campo Maior, Cocal, Valença.

3 PERCURSO METODOLOGICO

A pesquisa pode ser caracterizada sob três aspectos: quanto à abordagem do problema (qualitativa e/ou quantitativa), quanto aos objetivos (exploratório, descritivo e explicativo) e quanto aos procedimentos técnicos (bibliográfica, documental, estudo de caso, pesquisa participante, entre outras) (MINAYO, 2009).

O presente estudo caracteriza-se como de abordagem quali-quantitativo, embora predominantemente qualitativo. Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o objeto de estudo, isto é, a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. Além de qualitativa também, de forma secundária, são apresentados recursos numéricos para enfatizar algumas argumentações.

Quanto ao método, esta pesquisa se configura metodologicamente quanto aos seus objetivos, em um estudo exploratório, aplicado ao serviço de transporte coletivo de alunos no âmbito do IFPI. Quanto aos procedimentos técnicos adotados a pesquisa assume maior proximidade ao modelo conhecido na teoria como de uma pesquisa participante.

Segundo Grossi (1981), pesquisa participante é um processo de pesquisa no qual a comunidade participa na análise de sua própria realidade, com vistas a promover uma transformação social em benefício dos participantes que são oprimidos.

Lakatos e Marconi (1991) definem a pesquisa participante como um tipo de pesquisa que não possui um planejamento ou um projeto anterior à prática, sendo que o mesmo só será construído junto aos participantes (objetivos da pesquisa). Os quais auxiliando na escolha das bases teóricas da pesquisa seus objetivos e hipóteses e na elaboração do cronograma de atividades.

Quanto a pesquisa de campo Lakatos e Marconi (2011) informam que:

a pesquisa de campo é utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, de descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presumem relevantes, para analisá-los (LAKATOS e MARCONI, 2011, p. 69).

Os principais dados utilizados nesta pesquisa foram obtidos de terceiros, da Pró-reitoria de Extensão (PROEX). Mediante acesso limitado aos dados do perfil socioeconômico dos alunos, levantado anualmente pelo serviço de assistência social, mediante pesquisa orientada em todos os campi. Foram ainda gerados dados primários mediante o conhecimento da realidade local, realizando visitas aos diversos campi, observação e registro fotográfico, além de pesquisa bibliográfica e análise documental dos regulamentos existentes relativos às políticas internas das áreas de logística, administração pública, assistência social e áreas correlatas.

Ciente da existência e teor da pesquisa realizada com amplitude geral no âmbito do IFPI, foi oportuna a utilização dos dados que não era foco para aquela pró-reitoria. Importante decisão por baratear os custos envolvidos na pesquisa possibilitou a realização de observações outras mediante visitas nos locais onde ocorre a oferta do serviço.

Considerando a amplitude do levantamento de dados realizado a amostra utilizada possibilitou concreta redução das margens de incerteza dotando os resultados de ótima margem de confiança.

No tópico dedicado à discussão dos resultados será possível melhor detalhar a amostragem probabilística realizada. Obtidos dados da pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos alunos um estudo probabilístico foi viabilizado e que casa com os propósitos deste estudo.

As técnicas de amostragem probabilísticas, ou aleatórias, ou ao acaso, desenvolveram-se, sob os aspectos teóricos, principalmente a partir da década de 30. Sua característica primordial é poderem ser submetidas a tratamento estatístico, que permite compensar erros amostrais e outros aspectos relevantes para a representatividade e significância da amostra (LAKATOS e MARCONI, 2011, p. 28).

A investigação se desenvolve com os seguintes sujeitos: alunos beneficiários ou não do serviço de transporte escolar presente em 15 das 18 cidades em que o IFPI está presente no Piauí. De forma acessória, os gestores e assistentes sociais de cada um dos *campi*, os servidores e funcionários terceirizados que fazem o funcionamento do serviço também foram ouvidos.

Embora esta pesquisa desenvolva-se focando a política de transporte de alunos do IFPI, que atualmente está disponível em 15 de suas 20 unidades, não foram ignoradas aquelas onde a mesma não está disponível. Buscou-se, nesses casos, o entendimento sobre as razões da sua indisponibilidade. Foram analisados os comportamentos das variáveis nas realidades vivenciadas neste contexto de contraponto com base nos mesmos questionamentos colocados para os *campi* em que o serviço é ofertado.

Limitadas as condições de observação in loco em cada uma das cidades, a busca prioritária se deu pelo conhecimento mais detalhados daqueles casos em que o serviço funcione de forma mais extrema. Supondo-se que nestes casos seja facilitada a observação da realidade considerando os principais parâmetros, quais sejam: meios de locomoção disponíveis, fatores que mais contribuem para desistência dos cursos, a percepção das distâncias do *campus* ao centro populacional da cidade como uma dificuldade representativa, maior quantidade de alunos no *campus*, portanto, onde é possível observar as razões diferenciadas a estes propósitos comuns.

O ponto de partida desta pesquisa é a educação como direito fundamental e, mais concretamente, as ações da assistência estudantil e de garantia de acesso promovidas pelo Instituto Federal do Piauí (IFPI). Em destaque, o serviço de transporte coletivo de alunos, foco deste estudo.

Este artigo tem como pano de fundo a expansão da rede de ensino técnico e tecnológico em âmbito nacional. Em última análise, destaca a necessidade de adoção de políticas públicas que vão além da abertura de escolas. A caracteriza-

ção através de números e o destaque dado às ações no caso do IFPI posiciona a política adotada como de considerável impacto e convida à reflexão à possibilidade de replicarem a iniciativa.

A escolha do método se deu pelo uso racional de preceitos de metodologia científica ao tempo em que identifica esta política como singular entre os Institutos Federais de Educação do país, uma consequência da escolha da política a ser melhor compreendida e delineada. Esta pesquisa é fruto da inquietação e convivência do autor com atores da política estudada e oportunizada pelo mestrado profissional proporcionado pela instituição Instituto Federal do Piauí (IFPI), em convênio com a Universidade Federal do Piauí (UFPI), ambas autarquias da área da educação federal.

Deste contexto nascem hipóteses empiricamente percebidas sobre o impacto, contribuição, interação de variáveis que sobre as quais este estudo vai se ater, confirmando ou não as inferências prévias colocadas.

Sobre a importância dos caminhos metodológicos escolhidos, Bruyne diz:

A metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes da fecundidade na produção dos resultados. (BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE, 1991, p. 29).

Caracterizando-se predominantemente como qualitativa Silva e Menezes consideram:

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e atribuição de significados são básicos no processo qualitativo. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA e MENEZES, 2000, p. 20).

Ao lado disso, com base em Denzin e Lincoln apontam que a pesquisa qualitativa:

... envolve uma abordagem interpretativa e naturalista de seu objeto de estudo. Isso significa que pesquisadores qualitativos estudam coisas em seu cenário natural, bus-

cando compreender e interpretar o fenômeno em termos de quais os significados que as pessoas atribuem a ele (DENZIN e LINCOLN, 2000, p. 1).

Para esta pesquisa, a metodologia adotada foi pautada na análise de documentos institucionais, pesquisa bibliográfica, artigos de revistas e jornais, monografias, dissertações e teses que envolvem o tema investigado. Importante considerar que a abordagem do tema se deu também de modo generalizado, e posteriormente, individualizado a questões dentro do tema proposto, foi usado, portanto, o método dedutivo.

Foram realizadas visitas pessoalmente nos diversos *campi* do IFPI e embora não tenha sido elaborado questionário próprio para esta pesquisa, a mesma buscou aproveitar a grande quantidade de dados disponíveis. Tendo ciência, o pesquisador utilizou-se, da existência de uma fonte oficial para o número de matrículas, para os dados da política de assistência estudantil, obteve ainda autorização para uso dos dados gerados com o funcionamento do serviço de transporte de alunos.

3.1 Pesquisa de campo: a dinâmica do trabalho

As visitas aos *campi* se procederam nos meses de agosto e setembro de 2012. Um ponto de vista sobre a importância desses momentos é colocado por Kaufmann (2013) ao declarar que o encontro no campo instiga à reflexão sobre si no pesquisado, provoca um esboço reflexivo e autoexplicativo e, assim, pode nos revelar a teoria nativa. Efeito semelhante vive o pesquisador.

Cada visita teve um roteiro padrão constituída pela busca das impressões e dados de três setores: controle acadêmico, assistência social e, por fim, coordenações de transportes. A seguir, a parte mais importante, foi oportunizada pelo embarque no ônibus institucional, preferencialmente na primeira rota do dia às seis horas da manhã, realizado em cada *campus* junto aos alunos para conhecer a realidade mais próxima. Através desse momento se percebeu dificuldades bastante específicas tanto por parte dos alunos; como à lotação e acessibilidade; quanto por parte dos motoristas; tais como rotas utilizadas, condições das ruas percorridas, regras de contagem dos alunos, registro de quilometragem e horários.

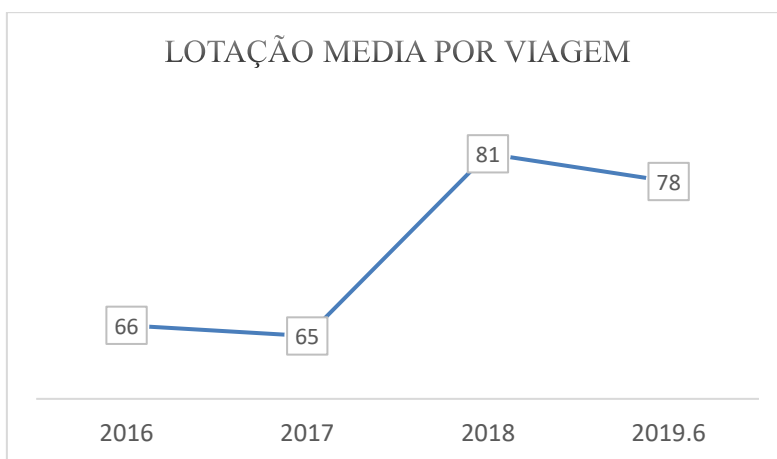
Figura 2 – Visão interna da lotação, saída das 6 horas da manhã.



Fonte – Própria do Autor (2019)

Tomando por referência o funcionamento do Campus Oeiras é possível identificar o registro da quantidade de passageiros por percurso realizado, gerando a estatística apresentada no gráfico 1.

Gráfico 1- Média Anual de Alunos por Viagem (Lotação)



Fonte - Própria do Autor (2019)

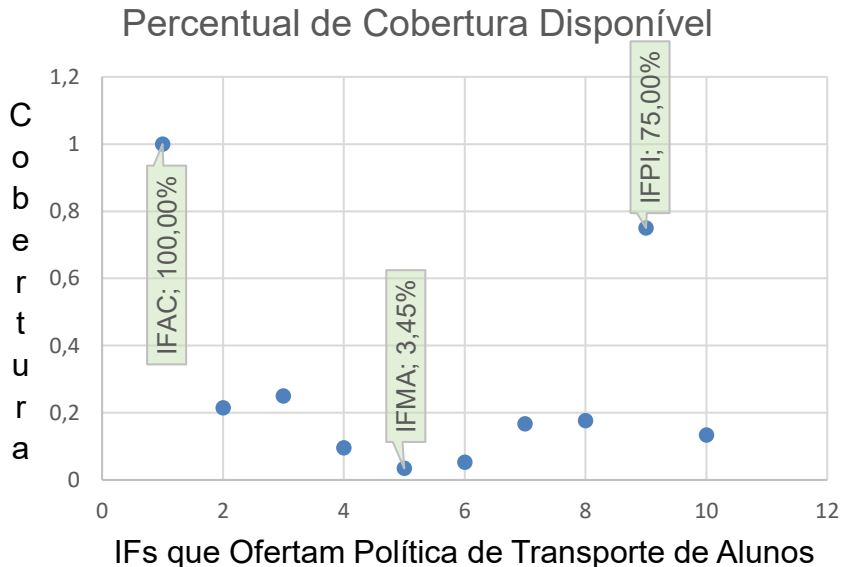
Na visita ao controle acadêmico foi possível coletar informações de matrículas por turnos: manhã, integral, tarde e noite, objetivando levantar qual a demanda real do quantitativo de alunos, supostamente a demanda máxima pelo serviço por horário. Esses números foram validados através de pesquisa confirmatória na Plataforma Nilo Peçanha (PNP), plataforma de consolidação dos resultados dos Institutos Federais utilizados pelo MEC.

4 A POLÍTICA EM ÂMBITO NACIONAL

Em preparação, a escolha do método ganhou enquadramento mediante a realização de uma pesquisa exploratória em âmbito nacional, cujo universo considerado foi a totalidade dos Institutos Federais em funcionamento no país. Pôde-se identificar que das 38 (trinta e oito) instituições espalhadas pelo território nacional, apenas 10 (dez) ofertam serviço gratuito de transporte regular de alunos em alguma medida, e destas, apenas 02 (duas) a adotam de forma massiva.

Os dados obtidos foram organizados e apresentados na representação gráfica a seguir, produzida pelo autor. O gráfico Percentual de Cobertura Disponível representa de forma adensada os dados obtidos auxiliando na consolidação da informação que se deseja transmitir.

Gráfico 2 – Percentual de Cobertura da Política de Transporte de Alunos.



Fonte – Própria do Autor (2019).

Tornando a noção comparativa mais clara, percebe-se pelo Gráfico 3 que entre os dez Institutos Federais (IFs) que possuem política de transporte de alunos

é possível afirmar que apenas o Instituto Federal do Acre (IFAC) e Instituto Federal do Piauí (IFPI) ofertam de forma massiva tal política. No Piauí, o percentual de cobertura chega a 75% enquanto no Acre ela alcança cobertura total. Considerando que o IFAC possui 06 (seis) *campi* e o IFPI, 20 (vinte), há que se destacar o maior esforço e emprego de recursos para manter a política em funcionamento por parte da instituição piauiense.

As informações desta pesquisa preliminar foram obtidas mediante uso de uma ferramenta de *accountability* vertical, neste caso, buscadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Esta ferramenta é atualmente usada no fortalecimento da transparência e controle social, destaque na gestão pública promovida pelo atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). A *accountability* vertical tem definição elaborada por Monique Menezes da seguinte forma:

“Accountability vertical – esta dimensão garante que os políticos eleitos devem responder por suas ações aos cidadãos”... “A publicidade das informações sobre as ações do governo e da burocracia são fundamentais para que os políticos realizem ações responsáveis e que as mesmas cheguem de forma clara ao eleitor” (2016, p. 146).

Outros dois destaques são possíveis. O primeiro é que os outros 08 (oito) institutos que adotam esta política tem cobertura que variam entre três e vinte e um por cento, portanto, menos representativas. O outro destaque completa o cenário nacional, pois além dos 10 ofertantes, a grande maioria, 27 (vinte e sete) IFs não adotam a política estudada em nenhuma medida. Apenas um instituto não respondeu a pesquisa, o IFSP (Instituto Federal de São Paulo). As justificativas mais frequentes apontam limitações financeiras, disponibilidade e oferta de alternativas à política estudada, como auxílio/bolsa transporte e ainda a oferta de transporte público integral por parte do município.

5 RESULTADOS

Tratando-se de dados de terceiros, buscou-se uma análise criteriosa, através de técnicas estatísticas cientificamente respaldadas para que as informações obtidas na análise desta amostra representem a verdade quando considerada a integralidade da população.

Hoje, a utilização da estatística está disseminada nas universidades, nas empresas privadas e públicas. Gráficos e tabelas são apresentados na exposição de resultados das empresas. Dados numéricos são usados para aprimorar e aumentar a produção. Censos demográficos auxiliam o governo a entender melhor sua população e organizar

seus gastos com saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura, entre outros. Com a velocidade da informação, a estatística passou a ser uma ferramenta essencial na produção e disseminação do conhecimento. O grau de importância atribuído a ela é tão grande que praticamente todos os governos possuem organismos oficiais destinados à realização de estudos estatísticos (IGNÁCIO, 2011, p. 177).

Em artigo para a Revista Paranaense de Desenvolvimento sobre a importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão, Ignácio (2011) busca contextualizar a representatividade do uso de métodos estatísticos ao citar Rao (1997), um dos mais importantes estatísticos do século XX, para este, a estatística pode ser definida, de forma simples e objetiva, pela equação: conhecimento incerto + conhecimento sobre a incerteza = conhecimento útil. Neste sentido, o objetivo da estatística é analisar os dados disponíveis e que estão sujeitos a certo grau de incerteza no planejamento e obtenção de resultados.

Neste sentido, utilizou-se neste estudo, uma amostra bastante representativa, considerando que 5300 alunos foram consultados de uma população que é de 16.760, segundo dados de 2018 obtidos da PNP 2019 (Plataforma Nilo Peçanha); isto perfaz um percentual de 31,62%. Através desta amostra a tão verbalizada importância do serviço de transporte de alunos para o ensino é transformada em números que, de forma respaldada, falam sobre a realidade atual. A temática debatida no primeiro e segundo capítulos será numericamente apresentada.

A seguir a Tabela 1 resumo apresenta em detalhes os números de matrículas ativas por *campus*, identificando o universo da pesquisa assim como a quantidade de respondentes, da amostra obtida, classificados como veteranos ou ingressantes.

Tabela 1 - Resumo do Universo de Pesquisa e amostra utilizada.

DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS ATIVAS POR *CAMPUS* / TURNO

(STA) Serviço de Transporte de Alunos										
STA	SI-GLA	Campus	Manhã (m)	Integral (i)	Tarde (t)	Noite (n)	TO-TAL	Ingressante	Veterano	Amostra
Não	ANG	IFPI CAMPUS ANGICAL	148	0	160	300	608	372	65	437
Sim	JFT	IFPI CAMPUS JOSE DE FREITAS	22	0	68	0	90	24	18	42
Não	PIX	IFPI CAMPUS PIO IX	58	0	9	61	128	0	1	1
Não	DIR	IFPI CAMPUS DIRCEU	136	0	108	0	244	115	52	167
Sim	CAM	IFPI CAMPUS CAMPO MAIOR	55	154	63	131	403	214	46	260
Sim	COC	IFPI CAMPUS COCAL	355	35	141	39	570	227	34	261
Sim	COR	IFPI CAMPUS CORRENTE	271	20	198	352	841	203	81	284
Sim	FLO	IFPI CAMPUS FLORIANO	220	53	316	527	1.116	197	147	344
Sim	OEI	IFPI CAMPUS OEIRAS	152	188	125	206	671	394	79	473
Sim	PAR	IFPI CAMPUS PARNAIABA	261	0	296	308	865	433	84	517
Sim	PLT	IFPI CAMPUS PAULISTANA	114	12	208	271	605	205	118	323
Sim	PII	IFPI CAMPUS PEDRO II	241	0	105	181	527	52	15	67
Não	PIC	IFPI CAMPUS PICOS	334	0	115	452	901	4	0	4

Sim	PIR	IFPI CAMPUS PIRIPIRI	189	7	91	376	663	154	80	234
Sim	SJP	IFPI CAMPUS SAO JOAO DO PI	151	0	0	390	541	1	0	1
Sim	SRN	IFPI CAMPUS SAO RAI-MUNDO	158	0	163	336	657	369	16	385
Não	TCE	IFPI CAMPUS TERESINA CENTRAL	833	241	1.576	1.996	4.646	544	308	852
Sim	TZS	IFPI CAMPUS TERESINA ZONA SUL	404	16	542	540	1.502	160	119	279
Sim	URU	IFPI CAMPUS URUCUI	182	112	89	312	695	16	9	25
Sim	VLC	IFPI CAMPUS VALENCA	195	49	91	152	487	279	65	344
Totalização			4.479	887	4.464	6.930	16.760	3.963	1.337	5.300

Representação percentual da amostra no total: **31,62%**

Fonte - Própria do Autor (2019).

5.1 Perfil do aluno do IFPI: principais variáveis de controle

Como já fora falado na parte introdutória deste trabalho, o IFPI é uma instituição pública de ensino cuja vocação é de direcionamento às demandas sociais e atendimento dos filhos dos desfavorecidos da fortuna (1909). Analisar as principais variáveis de controle possibilitaram conhecer melhor o público alvo da política estudada, fornecendo maior compreensão sobre as razões e justificativas acerca dos resultados alcançados.

Em última análise, as variáveis analisadas apresentaram boa aderência comprovando envolvimento e impacto social da instituição alinhados à sua vocação. Ao analisar o quantitativo de beneficiários de programas de transferência de renda os números mostraram sutil maioria àqueles que não são beneficiários (58,21% contra 41,79%), enquanto a variável tipo de escola de origem mostrou grande destaque com números de expressiva maioria de alunos vindos de escolas públicas ou filantrópicas da ordem de 90,77%.

5.2 O foco na análise do serviço de transporte de alunos

Depois de qualificada a amostra e superficialmente conhecido o perfil dos alunos da instituição, se passa a analisar os dados diretamente relacionados ao serviço de transporte de alunos. Um cuidado inicial observado foi a categorização dos *campi* de instituição em dois grupos, um que não possui o serviço (Sem STA, ou ainda Grupo 0) e um segundo que conta com o mesmo (Com STA, ou ainda Grupo 1), em contrário, a análise perderia em qualidade descritiva. Isto possibilitou comparar e incluir todos os *campi* em funcionamento na instituição.

O primeiro questionamento diretamente relacionado ao impacto do serviço na comunidade acadêmica veio dimensionar o quão representativo é a opção oferecida pelo Instituto Federal do Piauí como meio de locomoção. Diante de toda a contextualização já feita nesta pesquisa acerca da importância da oferta deste serviço em nenhum argumento fora utilizado, até aqui, a quantificação numérica desta representatividade / importância.

Ao serem questionados sobre que meio de locomoção utilizam ou utilizarão para ir ao IFPI, a resposta maioritária para o Grupo 1, em destaque na tabela abaixo, foi a opção do ônibus gratuito, elencada entre 10 alternativas, esta oferta pela instituição. Uma política que veio preencher lacunas deixadas pela ausência de políticas locais nas cidades do interior quanto a oferta de transporte público, ainda que pago.

Tabela 2 - Meio de Locomoção.

Meio de Locomoção	Grupo de Campus				Total Geral
	Grupo 0 (Sem STA)		Grupo 1 (Com STA)		
A pé, em situação de falta de recurso	43	2,50%	140	3,72%	183
A pé, em situação de proximidade do Instituto	66	3,84%	84	2,23%	150
bicicleta, em situação de insuficiência de recursos	12	0,70%	34	0,90%	46
bicicleta, em situação de proximidade do Instituto	19	1,10%	20	0,53%	39
Carro ou moto, em situação de carona	69	4,01%	270	7,18%	339
carro próprio	8	0,47%	51	1,36%	59
moto própria	107	6,22%	452	12,02%	559
ônibus gratuito	232	13,49%	1979	52,63%	2211
transporte coletivo pago	1039	60,41%	553	14,71%	1592
transporte escolar pago	125	7,27%	177	4,71%	302
Total Geral	1720		3760		5480

Fonte – Própria do Autor (2019).

Buscando o refinamento da análise proposta, o agrupamento dos campi por disponibilidade do serviço mostrou que aquele grupo que não conta com a opção de ônibus gratuito ofertado pela instituição a opção de transporte coletivo pago se sobressai. Ao se analisar a localização dos campi que não contam com o serviço, grupo 0, pode-se observar que alguns campi representativos deste grupo estão situados em cidades de grande porte e que possuem política local de mobilidade urbana.

Os campi mais representativos deste grupo são: *campus* Teresina Central e Picos, situados em cidades que oferecem transporte público tarifado. Os outros *campi* deste grupo possuem menor representatividade no quantitativo absoluto apurado pela amostra, são eles: *Campus* Angical e os *Campi* Avançados de Pio IX e Dirceu.

Ao colocar em destaque o público beneficiário do Bolsa Família, o meio de locomoção que aparece como o mais buscado é o ônibus gratuito. Obtém-se coerentemente, neste caso, um índice levemente superior, de 45,57% contra 40,35% do público em geral. É o ônibus gratuito, como meio de locomoção, que possui os maiores percentuais dentre os beneficiários do Bolsa Família e público em geral, apresenta-se, portanto, como uma alternativa unânime.

Foi abordado na pesquisa um levantamento acerca dos prováveis fatores que levariam os alunos a desistência do curso que faziam. A seguir apresentado na tabela 6, apenas os 10 (dez) fatores mais citados foram considerados, haja vista

a ocorrência de inúmeros fatores por ter sido disponibilizada a opção “outros” no qual o respondente poderia alegar qualquer motivo pessoal. A vantagem desse formato de questionário é deixar que algum fator não inicialmente pensado possa emergir em meio às alternativas mais citadas.

Tabela 3 - Fatores de Desistência do Curso.

Fatores de uma Possível Desistência do Curso	°	QTD	%
Dificuldade no deslocamento até o IFPI.	1	2.976	43,65%
Dificuldade no aprendizado somado a notas baixas e/ou reprovações.	2	1.560	22,88%
Não receber benefício	3	855	12,54%
Dificuldade em conciliar tempo de estudo e trabalho.	4	514	7,54%
Falta de identificação com o curso.	5	461	6,76%
Problemas de adaptação ou de relacionamento com professores e colegas.	6	292	4,28%
Desinteresse pelos estudos.	7	100	1,47%
Falta de confiança no IFPI e interesse em estudar em outra instituição.	8	53	0,78%
Dificuldades financeiras	9	4	0,06%
problemas de saúde	10	3	0,04%
		6.818	100%

Fonte – Própria do Autor (2019).

O fator mais relevante, com o dobro da representatividade numérica do segundo fator foi a dificuldade no deslocamento até o IFPI, com 43,65%. Esta informação é de destacada importância na validação da afirmação empírica de que o serviço de transporte de alunos é importante para o funcionamento do *campus*, frequentemente ouvida nas visitas realizadas. Importante também da assertividade conferida a decisão tomada ainda em 2014 pela gestão em realizar tal investimento assim como pela necessidade de reafirmá-la e aperfeiçoá-la.

6 DISCUSSÃO

Para melhor ilustrar a temática a seguir abordada, se faz importante conhecer a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018. Um grande estudo conduzido pela ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Sobre a decisão de abandonar o curso, o documento produzido pela Universidade Federal de Uberlândia assevera:

Existe uma relação entre distância percorrida e desejo de abandonar o curso, mas é uma fraca. À medida que aumenta a distância para o deslocamento, cresce a frequência com que discentes pensam em abandonar seus cursos. Os dados da V Pesquisa mostram que, entre estudantes que se deslocam “Menos de 1 km”, a metade já pensou em abandonar o curso. Entre discentes que precisam se deslocar “Entre 1 e 5 km”, 51,9% já pensaram em abandonar. O deslocamento de “5 a 10 km” eleva este percentual para 52,5%; de “10 a 50 km” é de 53,9%, de “50 a 100 km” é de 55,9% e mais de 100 km permanece próximo à última faixa, com 55,8% (FONAPRA-CE/ANDIFES, 2019, p. 232).

A pesquisa que ora revela seus resultados somado aos da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES revelam a segunda lacuna que vem ser preenchida pela política aqui estudada, o fator distância. Discutida e coerentemente confirmada pelos números das pesquisas a política pública de transportes de alunos do IFPI propicia a correção de uma falha causada pela ausência de políticas locais nas cidades em que está presente.

O fator distância evidencia-se com maior importância. Os alunos, através desta pesquisa, confirmam a necessidade de transporte para seu deslocamento assim como sua indisponibilidade tem grande peso para uma possível desistência.

O fator dificuldade no deslocamento até o IFPI analisado considerando a categorização proposta mostrou maior relevância entre os campi que não possui o serviço de transporte de alunos. Os números mostraram percentualmente 45,96% entre os que não contam com o serviço de transporte contra 36,92% entre os que contam com o serviço. Esta é a evidência numérica de que o serviço precisa ser ampliado, contemplar também aqueles que ainda não podem contar com ele.

A exceção de Teresina (PI), apenas Picos (PI) oferece serviço de transporte coletivo urbano pago ou com alguma gratuidade, uma limitação do ponto de vista da mobilidade urbana na grande maioria dos municípios piauienses.

Conforme assevera (BOBBIO, 2001) o ideal da democracia está alicerçado no princípio da mais ampla publicidade dos atos do governo:

Como é bem conhecido, a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente [...] (BOBBIO, 2001, p. 33).

Dada à configuração local de cada cidade, em 2015 o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), reconhece a relevância do transporte escolar como Política Pública em benefício da permanência do aluno nos

campi, e implanta o transporte escolar em âmbito institucional, com o intuito de amenizar as dificuldades de acesso dos discentes aos campi do IFPI, principalmente no interior do estado. Esta ação busca compensar a ausência da atuação do município e sanar carências que para a população local representaria um custo representativo.

Nesse sentido Vargas entende que:

[...] dificuldades de cunho econômico podem interferir na trajetória acadêmica de estudantes de baixa renda, seja através da falta de recursos necessários para o acesso à importantes bens e práticas culturais, seja pela necessidade de conciliar estudos e trabalho (VARGAS, 2008, p. 50).

A política pública de apoio ao discente, através do serviço gratuito de transporte coletivo de alunos, foca superar as limitações de mobilidade urbana vivenciadas nas cidades onde os campi estão encravados assim como possíveis limitações econômicas de seu público alvo. Neste sentido ela altera a ordem posta localmente, respaldado pelas leis vigentes, a instituição procura sanar a lacuna estrutural existente.

A mobilidade urbana refere-se às condições de deslocamento da população no espaço geográfico das cidades. O termo é geralmente empregado para referir-se ao trânsito de veículos e também de pedestres, seja através do transporte individual (carros, motos, etc.), seja através do uso de transportes coletivos (PENA, 2019).

O tema também é bem vinculado ao transporte coletivo por Rodrigues e Sorratini (2008) que esclarecem a total importância do transporte coletivo a seus usuários, a saber:

[...] O transporte coletivo tem importância fundamental dentro do contexto geral do transporte urbano, na medida em que é essencial para a população de baixa renda é, ao mesmo tempo, uma importante alternativa a ser utilizada como estratégia para redução das viagens por automóvel, contribuindo para a redução dos congestionamentos, da poluição ambiental, dos acidentes de trânsito e do consumo de combustível [...].

Estudar as dificuldades e possíveis causas que possam estar impactando no acesso e permanência do aluno deve ser uma constante para qualquer instituição de ensino. Estudos como estes proporcionam o lastro usado para a elaboração

de planos de ações e políticas públicas que se proponham a inovar como instrumento de transformação do cenário atual da educação em sua região.

No cenário estudado ressalta-se como de destacada importância o nível de desenvolvimento das diversas cidades piauienses e o variado compasso de sua pujança. Nem sempre regular entre as regiões do Brasil, o desenvolvimento, como defendido por Amartya Sen consistem em “um processo de expansão das liberdades reais”. O autor entende que:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza, do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000, p. 28).

Segundo o conceito de sociedade e a atuação do indivíduo como agente de mudança de sua realidade em (GIDDENS, 2009) observa-se que é necessário que o educando busque mudar sua realidade ao transpor os obstáculos que surgem e dificultam sua permanência nos estudos. Segundo o sociólogo britânico, a sociedade é comparada a um contínuo fluxo de condutas que tendem a reproduzir ou produzir um mundo social potencialmente plástico constantemente passível de mudança. As práticas não são apenas definidas pelo tempo, mas continuamente recriadas, redefinidas pelos atores sociais.

7 CONCLUSÃO

Com vistas ao fechamento dos entendimentos apresentados é possível evidenciar primeiramente a vocação assistencialista própria da rede federal de educação básica, técnico e tecnológica desde sua origem. É singular a dedicação e esforço da instituição para corrigir a falta de políticas públicas nas cidades de pequeno porte do interior piauiense. O distanciamento dos *campi* do IFPI e a limitações de mobilidade urbana naquelas cidades se apresentam como fatores evidentes de desistência e contribui para os atuais índices de evasão.

É sensato considerar válido os esforços para ampliar o atendimento chegando a 100% de cobertura. O grupo de *campi* que não é atendido pela política mostra números mais evidentes da limitação de acesso dado o distanciamento dos *campi* aos centros urbanos.

Como sugestão a ser deixada para estudos futuros nesta temática fica a possibilidade de ampliação do escopo, para que novas pesquisas busquem associar a política de transporte de alunos com a área de ensino, incorporar novas tecnologias nos veículos, buscar a integração do serviço de transporte com as diversas assistências estudantis.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **El futuro de la democracia**. [S.l.]: Fondo de Cultura Económica, 2001. 214 p.

BRASIL. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. **Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito**, Brasília, DF, 23 Setembro 1909. 1.

BRASIL. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.**, Brasília, 09 Dezembro 1994.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências**, Brasília, 2008.

BRUYNE, P. D.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. D. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991. 251 p.

CASTELO BRANCO, P. V. **Mulheres plurais: a condição feminina na Primeira República**. 3. ed. Teresina: EDUFPI, 2013. 181 p.

CÔRTE, A. T. D. **Nilo Peçanha e o Rio de Janeiro no cenário da Federação**. Rio de Janeiro: Niterói: FUNARJ/Imprensa Oficial, 2010. 215 p.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Discipline and Practice of Qualitative Research**. Thousand Oaks - USA: Sage, 2000.

FONAPRACE/ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES. **Andifes**, Brasília, 15 set. 2019. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>>. Acesso em: 15/09/2019 2019 2019.

GIDDENS, A. **A Constituição da sociedade**. [S.l.]: Martins Fontes, 2009. 458 p.

GROSSI, Y. D. S. **Mina De Morro Velho A Extração Do Homem - Uma História De Experiência Operária**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981.

IGNÁCIO, S. A. Importância da Estatística para o Processo de Conhecimento e Tomada de Decisão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, p. 175-192, Julho 2011.

KAUFMANN, J.-C. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Maceió AL: Vozes, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Metodologia Científica**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

MENEZES, M. Controle Externo na América Latina. **Debates**, Porto Alegre, v. 10, p. 141 - 160, JAN 2016.

MINAYO, M. C. D. S. **Trabalho de campo**: contexto de observação, interação e descoberta. 28ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

NUNES, C. **(Des)Encantos da modernidade pedagógica. 500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PENA, R. F. A. Mobilidade urbana no Brasil. **Brasil Escola**, 2019. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/mobilidade-urbana-no-brasil.htm>>. Acesso em: 23 Setembro 2019.

RAO, C. R. Statistics and truth: putting chance to work. **World Scientific**, Singapura, n. 2, 1997.

RODRIGUES, M. A.; SORRATINI, J. A. **A qualidade no transporte coletivo urbano**. CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES. Fortaleza: Anpet. 2008. p. 1081-1092.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 8. ed. São Paulo: Companhia de Bolso, v. 1, 2000. 464 p.

SILVA, E. L. D.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2000.

SOUZA, A. D. A.; NUNES, C. R. G. D. L.; OLIVEIRA, E. G. D. **Políticas Públicas para a educação profissional e tecnológica no Brasil**. Fortaleza: UFC, 2011.

VARGAS, M. D. L. F. **Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG**. Belo Horizonte. 2008.

GESTÃO PÚBLICA: CONCEITOS E PRINCÍPIOLOGIA DE GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E ACCOUNTABILITY

Paulo Renato de Souza¹

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar, embora de forma sucinta, os princípios fundamentais da Gestão Pública, sob a égide da boa governança, para a compreensão das significativas mudanças nos paradigmas da Gestão Pública, em vista das transformações ocorridas nas últimas décadas. Bem como se buscará a ressignificação da gestão pública para a efetivação do Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988. Para tanto se faz necessário discorrer sobre a boa governança, sobre a legitimidade do Estado para governar, ou seja, governabilidade, assim como sobre *accountability* e gestão pública diante da atual conformação do Estado federativo brasileiro. Por fim, são apontados os princípios fundamentais da boa governança e da gestão pública, atestando que na atual conjuntura do Estado nacional o administrador público deve responder por todos seus atos, o que comprova a necessidade da implementação de políticas públicas para a obtenção do bem comum.

Palavras-chave: Governança. Gestão pública. Princípios fundamentais.

1 INTRODUÇÃO

Nossa proposta nesse trabalho é trazer à luz conceitos e os princípios fundamentais de Gestão Pública que são de suma importância para a compreensão das relações entre sociedade e governo concernentes às práticas políticas de implementação de políticas de gestão, no que tange ao gerenciamento dos bens públicos pelo Estado. Resta necessário fazer uma abordagem, embora superficial, de aspectos relevantes para a compreensão das dicotomias: *Accountability* e Gestão Pública; Governança e Governabilidade.

A evolução e consciência da importância do conceito de boa governança para referenciar as melhores práticas de gestão pública trouxe inevitavelmente nas duas últimas décadas a necessidade de se explicitar o conceito de boa governança

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI, e-mail: paulorenato-pi@gmail.com

para qualificar a governança que deve servir de exemplo ao exercício do poder político e administrativo nos diferentes Estados.

A rápida transformação das funções do Estado, notadamente decorrente do progresso tecnológico, de novas problemáticas ambientais e da crescente integração mundial das economias e dos mercados por via da globalização, introduziu novas realidades e exigências nos processos de administração pública.

Um dos objetivos deste estudo está na consolidação do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que conceitua e reestrutura a forma do Estado e da Administração Pública.

No contexto atual, faz-se necessário que a Administração Pública busque criar e aplicar mecanismos para a observância da boa governança, da governabilidade plena, da *accountability* e da gestão pública social, que nada mais são do que a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Além disso, os próprios cidadãos devem requerer que o governo o faça, até porque, [...] *é mais do que tempo de nos emanciparmos da crença ingênua de que uma boa lei nos redimiria da tarefa de aplicá-la de forma adequada à unicidade e irrepetibilidade características das situações da vida, sempre individualizadas e concretas* (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 134).

Nesse sentido, procuraremos demonstrar que a efetivação do Estado Democrático de Direito é um processo demorado e gradual de procedimentos do conhecimento de diversos mecanismos que possibilitem a criação de uma interação sólida entre Estado-Sociedade.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é também discutir a importância da consolidação da governança, da governabilidade, da *accountability* relativamente a uma visão de sustentabilidade aplicável à Gestão do Estado, ou seja, o estudo fundamenta-se por vir a somar para o desenvolvimento do conhecimento na área de referência, não se tendo como pretensão esgotar o assunto que representa um bom ramo para futuro estudo.

Na primeira parte do trabalho buscou-se a conceituação e contextualização acerca da governança, da governabilidade, da *accountability* e da Gestão Pública. Isso se mostrou difícil, devido à fragilidade das pesquisas, uma vez que são termos ainda recentes, não muito utilizados, e inclusive, na maioria dos casos, desconhecidos, até mesmo por quem deveria pô-los em prática. Apesar de toda dificuldade, notou-se que Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública são interdependentes no bojo de suas classificações próprias.

Felizmente isso está mudando e direito e política retomam esse diálogo há muito separado. Visto que na segunda parte do trabalho, discorreremos sobre a principiologia da Governança Pública, inerentes a essa temática, apontando seus princípios fundamentais e seus requisitos de existência, e demonstrando que Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública são um imperativo para a sua existência.

Por fim, as considerações finais, seguida das referências bibliográficas que sustentam o estudo, confirmam o saudável entrelaçamento entre os termos e princípios estudados, aplicados à Administração Pública numa visão contributiva para a consolidação do modelo de boa governança a ser seguido por todos os Estados para o exercício do Poder administrativo.

2 CONCEITOS DE ACCOUNTABILITY E GESTÃO PÚBLICA NOS ASPECTOS DA GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

O conceito de *Accountability* e Gestão Pública é de suma importância para o entendimento e aplicabilidade de cada um desses termos em nossa sociedade, para a garantia do efetivo Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A partir disso, compreende-se que a boa gestão passa a compor a esfera pública e o modo de gestão praticado nas instituições públicas de Estado com o intuito da perseguição do bem-comum. Além disso, a observância desses elementos proporciona uma Gestão Social, que pode considerar-se como uma Gestão Pública eficiente, constituindo a figura do “bom gestor público”, por meio de um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. Conforme se depreende, são requisitos de legitimação e legitimidade dos Atos Públicos de Governo e de Gestão, uma vez administrador de bens da população.

“ [...] No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade só existe se todos os participantes da ação social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.” (TENÓRIO, 1998, p. 9).

Ou seja, a adoção de mecanismos que proporcionem a observância da governança, da governabilidade e da accountability no Estado são indispensáveis para que esse alcance a gestão social, uma vez que o cidadão, como titular da coisa pública, precisa necessariamente estar próximo ao Estado, para que esse tome conhecimento de suas demandas, e as atenda de maneira eficiente, com a prestação de serviços e a redução das desigualdades sociais, visando proporcionar o bem-estar geral da sociedade. Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública, necessário se torna compreender esses elementos e suas respectivas dimensões para o Estado Democrático de Direito.

2.1 Governança Pública

A governança pública consiste em meios e processos utilizados para produzir resultados eficazes, o que garante a existência da legitimidade do Estado, uma vez que se associa à capacidade de administrar, seja em termos financeiro, sejam gerenciais, sejam técnicos. Nesse sentido, tem como objetivo atingir resultados, focado em **eficácia**, buscando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas. Seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil.

A busca pelo melhor atendimento, melhor administração de recursos e maximização de resultados contribui assim, para atendimento das finalidades do Estado e da própria Administração Pública. Alcança-se, obviamente, com essa otimização, o Estado Democrático de Direito no alcance da **excelência** e da **eficiência** da máquina pública. Segundo Grindle (2004, p.525-548):

“[...] governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público”

2.2 Governabilidade

A governabilidade refere-se às condições políticas, a capacidade e legitimidade que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de “governar”. A governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, alinhada ao sistema político-institucional, e relaciona-se com a capacidade do governo para identificar problemas e criar políticas adequadas ao seu enfrentamento, adotando os meios e recursos necessários à execução de tais políticas, bem como a sua implementação. Segundo (SANTOS, 1997, p.342), governabilidade é equivalente à dimensão político-estatal no que se refere a,

“[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”.

“Não-governabilidade”, portanto, é igual a crise fiscal do Estado. Segundo O’Connor (1997, apud Bobbio):

“[...] a não-governabilidade é produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente surge uma crise fiscal.”

2.3 Accountability

O conceito do termo *ACCOUNTABILITY* torna-se uma tarefa não muito simples, dada à complexidade e diversidade com que se usa esse termo e mais ainda pela inexistência de um termo correspondente na língua pátria.

Segundo Vinícius de Carvalho Araújo (2002, p. 17): *Accountability* é um conceito novo na terminologia ligada à reforma do Estado no Brasil, mas já bastante difundido na literatura internacional, em geral pelos autores de língua inglesa. Não existe uma tradução correspondente em português, sendo a mais próxima “a capacidade de prestar contas” ou “uma capacidade de se fazer transparente”. Porém, aqui nos interessa mais o significado que está ligado, segundo Frederick Mosher, à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas. Desse modo, o termo *accountability* diz respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e conseqüentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade.

A *accountability* pode ser classificada de diversas maneiras. A classificação mais corrente é a de Guilherme O’Donnell (1998), que diferencia a *accountability* HORIZONTAL da VERTICAL. Corroborando com os pressupostos de Guilherme O’Donnell (1998), temos em Menezes (2015, p.84):

[...] “A partir da definição geral de *accountability* horizontal, apresentada por O’Donnell, uma agência reguladora será considerada *accountable* a uma outra instituição, quando essa for capaz de impor sobre aquelas suas demandas, seja por incentivos, seja por restrições e penalidades.”

Assevera, ainda, a autora, em consonância com O’Donnell:

“Por fim, no que se refere à possibilidade de **superposição de controles**, é importante destacar que o desenho institucional do Estado brasileiro, de fato, permite a exis-

tência de controles mútuos, *checks and balances*.”(Menezes, 2015, p. 38).

De acordo com O’Donnell (1998, p. 10): [...] *accountability* vertical, refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, Ongs, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability* vertical, este conceito abrange as ações da sociedade e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas. Onde os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes), com formas de democracia semidireta ou ainda pela utilização do controle social; de outro, os vinculados à *accountability* HORIZONTAL, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os Tribunais de Contas e as Agências Reguladoras.

Segundo O’Donnell (1998, p. 10), *accountability* horizontal pode ser definida como sendo [...] a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais... pois este tipo de *accountability* para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais.

O termo *accountability* abrange a relação entre o administrador público e a sociedade civil, e como administra bens pertencentes à coletividade deve prestar contas, responsabilizando-se pelos seus atos e consequentes resultados obtidos, o que está totalmente vinculado com os valores de um Estado Democrático de Direito.

Os princípios, constantes da Constituição Federal/88, em seu Artigo 37, caput: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”. Logo, *accountability* alcança os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles.

A fiscalização do poder público é indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, os cidadãos devem ter acesso às contas públicas e os administradores devem ser responsabilizados por elas. Assim sendo, para que a *accountability* se fortaleça, vindo a efetivar-se no contexto brasileiro, é indispensável a cobrança perante as autoridades públicas por parte da população, que deve exigir transparência e prestação de contas acerca das atividades exercidas pelos diversos níveis de governo. Afinal, segundo Augustinho Vicente Paludo (1999 apud Ana Campos, 2012, p. 146), “[...] somente a partir da organização de cida-

dãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para o *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

2.4 Gestão Pública

A gestão pública diz respeito a uma gestão desempenhada pelo Estado, ou seja, por seus órgãos e agentes, sendo voltada para o social; dessa maneira, é dirigida por ações voltadas aos interesses da coletividade, mediante prestações de serviços públicos de acordo com o que é fixado ou autorizado por lei. Ou seja, “[...] a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a Lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais” (MOTTA, 2007, p. 33).

Ocorre que, embora seja intrínseco que a gestão pública tem como finalidade à satisfação das necessidades coletivas, também é peculiar a sua divergência de postura, que variar, visto que,

[...] a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas (FIATES, 2007, p. 92).

Ou seja, ainda que o propósito da gestão pública seja alicerçado pelo alcance do interesse social, é perceptível que os meios empregados para o atingir não são estáticos, visto que se modificam em função da composição do poder político governamental, estando condicionada pela cultura política dominante.

3 PRINCIPIOLOGIA DE GESTÃO PÚBLICA

A legitimação dos atos públicos de Governo e Gestão, em um Estado Democrático de Direito, traz em seu bojo a pressuposição da existência de alguns princípios para lhe dar legitimidade e propõe um conjunto de princípios-chave que identificam a boa governança pública, como a participação popular, a transparência, a responsabilidade, a eficácia e a eficiência, ou seja, “[...] diz respeito aos pré-requisitos institucionais para otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e

a democratização das políticas públicas” (BENTO, 2003, p. 85). Os quais passaremos a declinar a seguir.

3.1 Legitimidade

O regime democrático, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988, é naturalmente legítimo, isso porque se trata de uma democracia representativa, em que os representantes ascendem ao poder por meio do voto popular, ou seja, sua vinculação se dá por meio de uma vontade expressa pelo povo. Ocorre que a legitimidade não deve ser alcançada apenas pelas urnas, na escolha dos representantes populares. É importante que seja transferida para a sociedade a decisão acerca da destinação de parcela dos recursos públicos, para que, assim, a programação orçamentária do governo ganhe em legitimidade, aproximando-se dos anseios da sociedade. Isso, “[...] para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo” (TOMASSINI, 2001, p. 45).

O direito à participação celebra essa nova configuração democrática prevista na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também com a democracia participativa, visto que garante a consolidação de um Estado Democrático de Direito. Destaque-se esta dinâmica entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Assim, “[...] democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão” (CANOTILHO, 1999, p. 289-293). Sendo assim, a garantia da participação da sociedade é condição *sine qua non* para que a atuação estatal seja legítima, de maneira que a administração pública deve possibilitar o efetivo exercício, o direito fundamental de acesso à informação, para assim fomentar a participação da sociedade, proativa, despretensiosa, pautada pela ética, em que o “próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269).

3.2 Eficácia

A boa governança exige uma capacidade de resposta, por meio de uma tomada de decisões em tempo oportuno e no interesse coletivo. A eficácia de um governo diz respeito à sua capacidade de alcançar os objetivos prometidos, bem como de ser devotado aos seus compromissos. Dessa forma, no início do século XXI, em decorrência de inúmeros fatores, como surgimento do neoliberalismo, avanço da globalização, desenvolvimento tecnológico, e demais fatores, as atribuições do Estado passaram por uma readequação, a fim de reduzir as incertezas e os riscos e contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão pública.

A participação popular é condição *sine qua non* para que a atuação estatal seja legítima, porém, além disso, a transferência do poder decisório para a comunidade justifica-se pela necessidade da busca de maior eficácia na gestão pública. É a partir, e em continuidade, desse modelo de administração pública gerencial, focada em eficácia, que surge a governança pública, traduzido um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se fundamentam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre esses e as organizações empresariais e da sociedade civil.

Afinal, como bem pontuado por Lawrence S. Finkelstein (1991, p. 369), o estudo “sobre governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com suas consequências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica”.

3.3 Eficiência

A eficiência corresponde ao meio de produção de resultados que vão encontro das necessidades da sociedade com o melhor uso possível dos recursos disponíveis, não prescindindo da proteção ambiental.

A democracia, ou seja, em um Estado Democrático de Direito, o administrador público não deve responder apenas em termos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, mas também em termos de eficiência. Sendo assim, é imperioso à associação dos instrumentos da democracia participativa com a eficiência na gestão pública, isso porque todos os cidadãos pertencentes a uma sociedade democrática procuram alcançar a eficiência do sistema estatal, se não o fosse, não haveriam deixado seu Estado natural (anarquia) pelo bem comum da sociedade.

Assim, “[...] a participação popular numa relação direta entre administradores – administrados, sem interlocutor, é condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular como mecanismos emancipatórios” (CORRALO, 2004, p. 40). Afinal, é imprescindível que se ouça o clamor do povo, que se aproxime dos jurisdicionados, para que assim as medidas tomadas sejam eficientes.

Até mesmo porque a eficiência pode conduzir à deslegitimação de atos ineficientes, ou seja, “o princípio da eficiência consistiria, portanto num parâmetro de controle da estupidéz administrativa” (BENTO, 2003, p. 148). Ocorre que, para o alcance da eficiência, se faz necessário que o Estado crie mecanismos que possibilitem a efetivação da participação popular, disponibilizando instrumentos de consolidação da democracia participativa, sejam eles vinculantes, sejam não vinculantes (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, ouvidorias, orçamentos participativos, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferências e pactuações com a sociedade civil).

Ou seja, o Estado deve reformular sua maneira de administrar e prestar serviços, com intuito de aprimorar a eficiência da atividade estatal e fixá-la em maior conformidade com os interesses dos cidadãos, visto que há praticamente

impossibilidade de eficiência na administração pública, uma vez ausente mecanismos que incentivem a aproximação dessas partes.

3.4 Publicidade

O acesso à informação é um dos requisitos da gestão pública democrática, o qual inclusive foi consagrado pela Constituição da República de 1988, que garantiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular (Habeas Data Individual), ou de interesse coletivo ou geral (Habeas Data Coletivo), que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5, XXXIII, Constituição Federal de 1988). Sendo assim, é necessário que ocorra a publicidade das ações efetivadas pela administração pública, uma vez que os cidadãos precisam ter conhecimento acerca do que ocorre e o que está sendo executado pelo governo, primordialmente as ações em que já foram constatadas incompatibilidades administrativas, desvios, corrupção, dentre outras incoerências que desencadeiam efeitos indiretos ou diretos à população.

Afinal, “a publicidade é uma das principais formas de pressão e controle” (SOARES, 1997, p. 96). Nesse sentido, para que haja a consolidação do princípio constitucional da publicidade na administração pública, o acesso à informação, além de ser um direito do cidadão, passa a ser também um dever do Estado, que necessita criar mecanismos que deem condição para o exercício pleno da cidadania, alcançando uma gestão pública transparente. Necessária se faz a existência de procedimentos que, ao serem executados, mostrem-se ligados aos princípios básicos da administração pública e, também, nas diretrizes que possibilitam o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à informação, isto é: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo com exceção.

3.5 Transparência

A transparência garante a observância do princípio da publicidade. A política da publicidade, portanto toma a ideia de transparência no funcionamento das instituições públicas como algo fundamental a sua consolidação. Mas a toma num sentido mais profundo: o de estabelecer um horizonte normativo para o conceito de *accountability*. A *accountability*, como princípio, não se limita a uma agência realizada exclusivamente nos órgãos do Estado, mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade (FILGUEIRAS, 2011, p. 91-92).

Faz-se necessária a institucionalização de instrumentos para garantia do direito de acesso à informação pública, de forma que ocorram o fortalecimento da democratização do Estado e o conseqüente aprofundamento da *accountability*. Uma das medidas tomadas pelos constituintes foi a promulgação da Lei n.

12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, e que deve ser compreendida como consequência dos numerosos debates acerca da teorização sobre governança democrática, além de uma compreensão de cidadania que progrediu consideravelmente.

A efetividade do direito de acesso à informação deve delimitar-se pelo princípio da boa-fé e critério de moderação a ser verificado nos processos de positivação, aplicação e interpretação da norma jurídica garantidora do acesso, alcançando, assim, os preceitos do texto constitucional que ampara a demanda do cidadão como parte de uma coletividade empenhada na formação de uma institucionalidade democrática e legítima.

Uma vez que “Estado Democrático de Direito: modelo estruturado, fundamentalmente, na conformação de uma vontade geral, conciliadora da vontade do indivíduo e da vontade do Estado” (PIRES; COSTA, 2012, p. 72). Afinal, a transparência proporciona a autonomia do cidadão, o que no campo estatal serviria como instrumento de consolidação de direitos, uma vez que seria a “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2012, p. 62).

3.6 Participação popular

A participação popular corresponde à participação dos cidadãos, de organizações não-governamentais e dos representantes dos trabalhadores, dentre outras partes interessadas, na preparação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

O direito à participação acentua a atual configuração democrática constante na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também intrínseca à democracia participativa, motivo pelo qual se busca um Estado Democrático de Direito

Dessa forma, pressupõe-se que a partir do alcance da democracia participativa concretiza-se uma administração gerencial, eficiente, eficaz, transparente e responsável. A democracia semidireta se insurge através de instrumentos vinculantes e não vinculantes à Administração Pública, efetivadora de canais participativos e de contratação com a sociedade civil organizada, dos quais se salientam: plebiscito, referendo, iniciativa popular de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, orçamento participativo e similares, ouvidoria, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferência e as pactuações com a sociedade civil organizada via convênios, tempos de parceria e organizações sociais (SOARES, 1997; PEREZ, 1999).

Sociedade, segundo Mello (2012, p. 61) “etnificada juridicamente no Estado”. O Estado, com efeito, não pode ser concebido como entidade monolítica executora de um projeto invariável, mas precisa ser percebido como um sistema em fluxo permanente, um espaço de interlocução sobre o qual repercutem, diferentemente, princípios, normas, filosofias e valores, bem assim as próprias neces-

sidades e contradições da sociedade (PIRES, 2005, p. 141-192). Isso porque, há extrema dificuldade em se alcançar a eficiência na administração pública se não houver canais que estimulem a aproximação dessas partes. Afinal, [...] governar é permitir também que o cidadão possa interferir e controlar o “seu patrimônio”, para tal, é necessário de instrumentos que permitam essa execução.

Para isso, visualiza-se a governabilidade como meio de efetividade dessa execução, pois diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses a tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoado a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 64). Dessa forma, depreende-se que a batalha da governabilidade está pautada pela busca de articulação entre os diversos atores da sociedade e os inúmeros níveis de governo, reunindo-os em um objetivo comum a ser perseguido por todos. Afinal, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais alicerça-se em termo crítico para a viabilização dos objetivos do Estado, uma vez que o que se procura é a conciliação de interesses, reduzindo os conflitos e, conseqüentemente, aumentando a governabilidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi demonstrar os princípios fundamentais da Gestão Pública a partir da instituição da boa governança pública que, ao longo das últimas décadas, defendem o exercício de uma Administração Pública eficiente, transparente e prestadora de contas, respeitadora dos princípios do Estado de direito e centrada na participação e interesses dos cidadãos, com uma governança ética e socialmente responsável na busca de objetivos de desenvolvimento humano com equidade e inclusividade, e sustentável nas dimensões econômica, financeira, social e ambiental; que, embora contemporâneos, são comumente empregados no setor público, e que muitas vezes não são de conhecimento dos próprios agentes públicos, que acabam reproduzindo o bom discurso da governança e da sustentabilidade sem precisar segui-lo na prática.

Foi possível concluir que, na atual conjuntura, a democracia transformou-se, isso porque um Estado Democrático de Direito não se legitima apenas nas “urnas”, ou seja, não basta que o cidadão vote, faz-se necessária sua aproximação junto ao Estado, para que esse tenha conhecimento de suas demandas, buscando atendê-las da melhor forma possível, buscando alcançar o bem comum, dessa forma a democracia passa a ser também participativa. Após a conceituação e contextualização acerca da governança, da governabilidade, da *accountability*, e da gestão pública, foi possível observar que são interdependentes, isso porque, a partir de uma boa governança, a qual se dá com a aproximação entre o cidadão e o Estado, o governo aumenta sua legitimidade, ou seja, a governabilidade, a qual por sua vez apenas é alcançada se atrelada a valores de transparência e *accountability*, resultando, por fim, em uma gestão pública social, que tem por objetivo a busca do bem comum; sendo assim, torna-se uma discussão de total importância, uma vez que é a partir deles que se efetiva o Estado Democrático de Direito.

Além disso, como foi exposto, o tema atinge toda a população, uma vez que está ligada à relação Estado-sociedade, e como foi apontado, é um debate que se torna cada vez mais necessário.

Concluiu-se, ainda, que os princípios de boa governança são essenciais para que os Estados e economias de cada país proporcionem um ambiente institucional favorável a um processo de desenvolvimento nacional com a participação dos cidadãos e para os cidadãos e de uma forma sustentável nas vertentes econômica, financeira, social e ambiental.

Assim o sendo, na busca pela criação por uma população politizada, que tenha ciência dos seus direitos e deveres, o estudo em questão mostra-se necessário. Como já assinalado, o trabalho não foi exaustivo, conclusivo ou mesmo definitivo sobre a questão. Talvez um dos principais desafios do presente trabalho seja a escassez de literaturas nesse sentido. Em razão dessas limitações o desenvolvimento do texto produzido se configura como uma gênese nessa seara. Há que reconhecer o mérito da proposta, bem como suas limitações, especialmente como um incentivo para pesquisas futuras. Entende-se que somente será possível consolidar um Estado Democrático de Direito quando for imperativa a compreensão da responsabilidade do Estado (e da Administração Pública) enquanto Gestor

Público da coisa pública e do interesse público, e nesse sentido amadurecer a pesquisa desses temas.

REFERÊNCIAS

MENEZES, Monique. **Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro** – Curitiba: Ithala, 2015; Teresina: Edufpi, 2015.

BRASIL. **Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Cartilha)**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal** de 05 de outubro de 1988.

FIATES, G. G. S. **Modelos de gestão e gestão pública: Livro Didático**. Palhoça: Unisul Virtual, 2007. FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade, Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 84, p. 65-94, 2011.

GRINDLE, Merilee. **Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries**. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTTA, P. R. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, ed. especial comemorativa (1967-2007), p. 87-96, 2007.

O'DONNELL, G. **Horizontal accountability in new democracies**. Journal of Democracy, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998.

OLIVEIRA, G. J. **Contrato de gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, G. J. **Governança, governabilidade e accountability: qualidade na administração pública**. Este material é parte integrante do acervo do IESDE BRASIL S.A.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREZ, M. A. **Institutos de participação popular na administração pública**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)–Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

PIRES, M. C. S. **Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PIRES, M. C. S.; COSTA, M. B. L. C. da. **Estado democrático**. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Org.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/001633904620b36a7dac>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SCOTTI, G. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SOARES, F. de M. **Direito administrativo de participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set.-out. 1998.

RIBZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade**. Revista Direito Mackenzie, v.9, n.2, p. 218-237.

TOMASSINI, L. **Governabilidad y Políticas Publicas em America Latina**. In: FLÓREZ, F. C. (Ed.). Democracia em déficit. Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEM, CONCEITOS, CICLO E IMPLICAÇÕES DA AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA

Sandra Portela do Nascimento ¹

Monique Menezes ²

RESUMO

Entende-se que as políticas públicas são formuladas por autoridades do governo federal na tentativa de resolver problemas públicos, buscando o equilíbrio nas heterogeneidades sociais. Sob essa ótica, esta pesquisa direciona seu olhar para o entendimento do ciclo de políticas públicas, abrangendo desde a formação da agenda até a última etapa, não menos importante, a avaliação, bem como a importância de cumprir as etapas do ciclo para a eficiência na gestão dos problemas públicos por meio da implementação de programas do governo. Logo, enfocará a etapa da avaliação de políticas públicas, por ser uma das etapas menos exploradas em estudos existentes. Embora pouco estudada, é imprescindível como meio de prover a administração pública de instrumentos para a tomada de decisão, possibilitando maior eficiência à execução de políticas públicas. Para operacionalizar os fins propostos, este estudo se beneficiou de uma revisão da literatura, a partir da técnica análise documental, do tipo análise de conteúdo para a compreensão e análise crítica dos dados. Dessa forma, acredita-se que este estudo possui relevância acadêmica e social, na medida em que pretendeu estimular discussões e reflexões a respeito da implementação das políticas públicas, bem como dos desafios inerentes ao processo de execução. Logo, pretendeu-se trazer repercussão não só acadêmica, mas direcionada à eficiência dos serviços públicos. Os dados permitem concluir que existem fatores desafiadores na consolidação de programas governamentais, no entanto, uma boa gestão atenta a cada etapa do ciclo pode tornar-se eficiente na redução de riscos e solução de problemas para os quais foram criados.

Palavras-chave: Política Pública. Ciclo de políticas públicas. Avaliação. Gestão Pública.

1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI, e-mail: sandraportelan@gmail.com.

2 Universidade Federal do Piauí – UFPI, e-mail: moniquemenezes@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

É notável que a “ampliação das desigualdades sociais, por sua vez, provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais”, conforme Santos e Raupp (2015, p. 1430). Nesse cenário, é fundamental a intervenção da administração pública com a promoção de serviços de forma compartilhada com diversos atores, por meio de políticas públicas, como meio de manter o estado do bem-estar social.

Desse modo, este capítulo tem o intuito de abordar o tema políticas públicas, trazendo conceitos, origem e fases, com destaque para a da avaliação. Pois acredita-se que a realização desta é fundamental para a tomada de decisão quanto a escolha de alternativas para a solução de problemas públicos.

Este capítulo está organizado em 3 seções, em que a primeira aborda, de forma sucinta, o contexto que deu origem às políticas públicas e os seus conceitos, com base na visão dos autores escolhidos para fins deste estudo.

A segunda trata do ciclo de políticas públicas como uma sequência de etapas interdependentes, que compreendem desde a formação da agenda (momento em que necessidades são transformadas em problemas, ganhando relevância para então, compor a agenda), passando pela elaboração, formulação (momento de tomada de decisões para elaboração de projetos), execução, acompanhamento, implementação (fase de executar as políticas formuladas, o mais próximo possível dos objetivos estabelecidos) até a avaliação (consiste em monitorar se os resultados estão alinhados aos fins para os quais a política foi criada). Nesta seção, portanto, pretende-se detalhar cada uma dessas fases para uma compreensão global do processo de políticas públicas, embora o destaque será dado à etapa da avaliação.

Em continuidade, a terceira seção versa sobre a fase da avaliação das políticas públicas, foco deste estudo e subdivide-se em 2 tópicos, um destinado ao delineamento de conceitos de avaliação de programas existentes na literatura, bem como a tipos, formas ou modelos de avaliar, conforme a perspectiva dos autores escolhidos. Por fim, traz algumas considerações finais a respeito dos temas discutidos.

Este estudo tem como desafio, a partir da avaliação da política em questão, provocar uma reflexão sobre a necessidade e relevância de monitorar os programas de governo, contribuindo ainda, em menor grau, para a eficiência das demais fases, formulação e implementação. Portanto, acredita-se que os resultados encontrados sobre os impactos de cada proposta podem auxiliar no ajuste das políticas às necessidades potenciais, atendendo aos interesses de todos os envolvidos de forma mais adequada.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Políticas públicas

2.1.1 Origem e conceitos

A expressão "política pública" vem do inglês *public policy*, com isto, seu entendimento perpassa pela necessidade de compreender o termo política. Frey (2000, p. 216-217) traz as três dimensões da política inter-relacionadas:

Polity - trata-se da dimensão institucional por se referir às instituições políticas quanto à estrutura administrativa e à ordem jurídica. Consiste, então, na necessidade de organizar o sistema político, por meio de normas legais e jurídicas para subsidiar a estrutura institucional do sistema político-administrativo, que darão condições ao funcionamento das políticas públicas.

Politics - trata-se da dimensão processual por aludir aos processos políticos quanto à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição e por isso, envolvem estratégias de conflitos e consensos. Logo, se refere ao processo político, marcado por conflitos, para compor objetivos, conteúdos e enfim, tomar decisões quanto a repartição de custos e benefícios de certa política pública.

Policy - trata-se da dimensão material por fazer referência aos conteúdos da política, ou seja, perpassam desde a configuração dos programas, passando por problemas técnicos, até o conteúdo das decisões políticas. Ou seja, compreende a materialização dos conteúdos de determinada política pública.

É nesta terceira dimensão que se concentram as políticas públicas, compostas, segundo um apanhado feito por Saravia (2006, p. 31), por aspectos institucional, posto que sua formulação requer constituição legal, cuja decisão provem de autoridade competente e é coletivamente vinculante; decisório, uma vez que são elaboradas a partir de um conjunto de decisões sobre meios de resolver problemas ou necessidades da coletividade, podendo ser de longo ou curto alcance; comportamental, “implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular”; e causal, pois sua implementação geram resultados sobre o sistema político e social.

Após essa breve caracterização, é importante expor os fundamentos ontológicos das políticas públicas. Em consonância com Heidemann e Salm (2009, p. 25), o contrato social preponderante até a metade do século 20, reduziu as liberdades individuais na proporção da expansão das atividades da comunidade política, especialmente ao impor limites à economia, provocando o fortalecimento do papel do Estado, passando a atuar enquanto regulador do mercado. Nessa linha de raciocínio, segundo os mesmos autores (2009):

A ação política dos governos..., chamada pelo liberais de intervenção, veio a se expressar de duas formas: (1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial... É então que aparecem as assim chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas. (p. 25)

Desse modo, à medida que a sociedade crescia, as demandas consequentemente iam expandindo, tornando-se necessária a intervenção do Estado na oferta de serviços para garantir o equilíbrio nas condições de oportunidade. Em razão disso, o desenvolvimento ocorria graças à ação conjunta entre Estado e mercado, este atua de acordo com o próprio interesse, enquanto aquele age em prol da coletividade, restabelecendo assim, um equilíbrio de interesses para garantir a soberania da cidadania. Segundo Heidemann e Salm (2009, p. 28), é nesse contexto que o mercado deixa de ser auto-regulado e passa a ser politicamente regulado. Ampliando essa discussão, segundo Martins (2010), O Estado como regulador, exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo o planejamento determinante para o setor público e indicativo das ações do setor privado. Retomando Heidemann e Salm (2009, p. 28), o conceito de Políticas públicas surge dessas decisões concomitantes do Estado e outros atores sociais.

Em continuidade, Souza (2018, p.12-13) afirma que “a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA”, na primeira metade do século XX, no contexto pós-segunda guerra, tendo como precursor Robert McNamara, que a introduziu como subsídio ao processo de tomada de decisões dos governos. Segundo a autora supracitada, nesse contexto, as políticas públicas ampliaram seu escopo, deixando de ser meramente métodos técnicos para se definir soluções aos problemas públicos, e passando a serem consideradas como uma ação coordenada entre atores diversos e instituições.

Diante disso, Souza (2018, p.13-14) reforça a existência de uma variedade conceitual para a expressão políticas públicas, trazendo conceitos de alguns autores, como Dye que as definem como um fluxo de ação ou inação do governo. Segundo este autor, quando o governo opta por não fazer algo diante de um problema público também está fazendo política pública, posto que esta escolha pode tomar forma de lei.

Para críticos, a variedade de conceitos deixa de lado questões de conflitos durante as decisões de políticas públicas, bem como de colaboração entre atores, governos e demais instituições. Souza (2018, p.15) fecha essas discussões enfatizando que o caráter de coordenação das políticas públicas estará presente seja qual for o conceito utilizado como referência, embora existam falhas nesta, comprometendo alguns programas governamentais.

Consoante a autora supracitada (2018, p.16), “a coordenação na perspectiva da política pública se desdobra principalmente em dois momentos: no da formulação da política e no da sua implementação”. Sendo a primeira fase, forte-

mente marcada pelo conflito entre atores e instituições com poder de aprovar ou vetar políticas públicas nas arenas decisórias. E a segunda, conforme aponta Souza (2018, p.17), determinada por dois tipos de coordenação: “a vertical, quando diferentes níveis de governo participam da política; e a horizontal, entre organizações que compõem o mesmo nível de governo”.

Desse modo, sob a perspectiva de Peters (1998), Souza (2018, p.17) conclui que a coordenação garante economia de recursos, importante escolha em época de escassez, além de otimizar os serviços, possibilitando o melhor funcionamento dos programas. Além disso, “na agenda dos governos, a partir dos anos 1990, as políticas não são mais apenas funcionais (...), mas são também dirigidas a vários grupos vulneráveis”, tornando a coordenação necessária para a garantia do bem estar social.

No entanto, Souza (2018, p.33) também alerta sobre as falhas na coordenação, intensificadas pelas “reformas voltadas para aumentar a participação da população nas decisões sobre políticas públicas e sua implementação e a adoção do conceito de governança nas políticas públicas”, a exemplo do *New Public Management*, ou gerencialismo. Embora esta e outras reformas de descentralização tenham sido aplicadas com o objetivo de fazer mais com menos, para tornar os serviços públicos mais eficientes, a prática mostrou que por trás desses ideais, “a política torna a política pública e os governos menos eficientes”, Souza (2018, p. 34).

Diante do exposto, de acordo com a literatura, respaldado em Souza (2018, p. 36-38), as tentativas de modernizar o Estado nos países que apostaram em reformas para descentralizar suas atividades, acabaram recuando e centralizando o poder no Governo, para garantir eficiência na coordenação dos serviços e políticas públicas.

Saravia (2006, p. 28) reitera que “o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto”, como forma de “responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais”. Então, o que viria a ser política pública? Vale dizer que há vários conceitos na literatura, mas para fins deste trabalho, utilizou-se a perspectiva de Saravia, (2006, p. 28), em que seria um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. O autor citado (2006, p. 29) reforça que a dinâmica desse processo tem por fins consolidar a democracia, estabelecer a justiça social, manter o poder e garantir o bem-estar social.

Em complemento Secchi (2016, p. 5) afirma que a definição passa pelo entendimento, a priori, de problema público, estando este relacionado ao fim ou intenção de solucionar alguma demanda, trata-se, portando, de “um conceito intersubjetivo... só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores”. Logo, a política é entendida como o meio ou mecanismo para se resolver determinado problema público levantado. Nessa mesma linha, Heidemann e Salm (2009, p. 29), as compreendem como “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade”.

Os autores supracitados trazem o entendimento de Thomas R. Dye sobre política pública ser “tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (2005, p. 1). Segundo este cientista político, a inação também configura-se como política. Entretanto, Heidemann e Salm (2009, p. 30) discordam dessa visão de Dye, pois para eles a intenção nada vale sem a ação, sendo necessária a materialização para ser política.

Contudo, as políticas públicas se desdobram por meio da ação combinada dos 3 (três) atores: Estado, empresas e terceiro setor. De acordo com Secchi (2016, p. 5), “existem políticas públicas em diversas áreas (meio ambiente, transportes, saúde...), em diversos níveis de atuação (internacional, nacional...) e com diversos atores e protagonistas (órgãos multilaterais, governo, organizações privadas, ONGs...)”.

Desse modo, as políticas públicas passam por um processo, desde condições estruturais favoráveis ao desenvolvimento de programas de ação política, a partir de negociações para equilibrar interesses, muitas vezes, difusos dos atores envolvidos, à implementação destes, com base na realidade. Logo, fica claro que a qualidade da interação entre estas dimensões influenciam sobre os resultados das políticas públicas.

2.1.2 Políticas públicas no Brasil

No contexto brasileiro, o processo de modernização teve início na Era Vargas, concomitantemente com a criação de políticas públicas, no intuito de suprir carências infraestruturais que travavam o desenvolvimento industrial, e “a constituição de uma rede de proteção social capaz de formar e consolidar a mão de obra necessária às atividades industriais e urbanas”, (Souza, 2018, p. 41). No entanto, ainda conforme a autora citada (2018, p. 41) nesse período, houveram dificuldades de coordenação das políticas.

Deste modo, apesar do referencial cronológico anterior, em consonância com Souza (2018, p. 38), as reformas voltadas para a descentralização de políticas sociais para Estados e Municípios tiveram como marco a Constituição Federal (CF) de 88. Segundo a mesma autora (2018, p. 43), a CF de 88 inovou ao reconhecer os direitos sociais, ampliou o acesso à saúde e as competências concorrentes entre os três níveis de governo, reduziu o quórum de aprovação das emendas constitucionais de 2/3 para 3/5, abrindo espaço para as políticas públicas, em especial, as sociais. Esse avanço na formulação de políticas públicas também foi possível, na linha do que escreve a autora em questão (2018, p. 43), graças ao controle da inflação e a estabilidade democrática, “com a eleição direta de presidentes da República após 1994, que cumpriram seus mandatos integralmente”.

Conforme a literatura prevê e neste caso, baseado em Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014, p. 4), as políticas públicas ganharam força nesse contexto, e ainda de acordo com Souza (2018, p. 39), após a redemocratização, o desenho das implementadas no Brasil foi aperfeiçoado, sendo passível de coordenação horizontal e vertical. A CF de 88, em seu artigo 23, delimitou as competências co-

munis à União, aos estados e aos municípios nas diversas áreas e pelo art. 24, as concorrentes.

Nesse sentido, sob a ótica de Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014, p.8), é fundamental encontrar meios de manter o equilíbrio entre competição e cooperação, entre o governo central e os demais níveis e governo, para que não haja conflito de interesses de modo a comprometer o bem-estar social. Souza (2018, p. 44) afirma que apesar da CF de 88 prevê a necessidade de cooperação entre União e demais entes para a oferta de políticas públicas, ela não é regulamentada, mas na prática, a mesma ocorre e requer ainda coordenação. A autora continua trazendo a diferença entre estes termos, ao ponto em que há voluntariedade na cooperação e hierarquia na coordenação e, as exemplifica no caso brasileiro, estando aquela presente nas relações intergovernamentais (coordenação vertical) e esta, nas intragovernamentais (coordenação horizontal). Entretanto, a autora supracitada (2018, p. 44) reitera que, na prática, ambos são usados com o mesmo sentido, uma vez que a “Constituição de 1988 delegou ao Executivo Federal o desenho de inúmeras políticas, o que pressupõe sua coordenação pelo Governo Federal”.

Retomando, o processo de divisão competências entre os demais entes, regulamentado pela CF de 88, por meio de cooperação das atribuições justifica-se num cenário de grandes transformações sociais, em que o Estado ver enfraquecida sua capacidade de ofertar serviços públicos. No entanto, baseado em Souza (2018, p. 39), “Com a eleição de Lula, em 2002, as pretensões de diminuir o tamanho do Estado foram abandonadas”, a centralização do poder fazia-se necessária para manter uma atuação coordenada e eficiente.

No que concerne às políticas públicas, o Brasil passou a seguir, de acordo com Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014, p.15), um “movimento geral de coordenação federal, o qual se expressa na criação de sistemas, planos ou programas nacionais com incentivos à adesão dos entes subnacionais”, atentando a exigências de contrapartidas e padrões de execução destes. Segundo Souza (2018, p. 48), a realidade brasileira apresenta modelo de coordenação e cooperação de políticas públicas, especialmente nas sociais, diferente do das demais federações, como Alemanha, Canadá e Austrália, pois as relações se concentram em nível de Governo Federal e local, com pouca participação dos Estados.

A CF de 88, diferente das anteriores, abrange um número maior de áreas para a oferta de políticas públicas, cuja “liberação de recursos federais... é condicionada por critérios técnicos, aí incluídos capacidade de contrapartida, de elaboração de projetos e de criação de conselhos”, consoante Souza (2018, p. 47). Quanto maior a contrapartida, maior chance do projeto ser aprovado, o que deixa “os estados com maior capacidade de recursos próprios” em situação vantajosa. Cabe ressaltar, com base na autora citada, não existir ainda normatização para todos os sistemas nacionais de políticas.

Em relação a coordenação vertical no Brasil, Souza (2018, p. 54-55) diz não haver um único modelo pela peculiaridade de cada política requerer formas diferenciadas de incentivo e expõe os 4 principais modelos a seguir: Implementação local e recursos partilhados; Gestão compartilhada com poucos recursos parti-

lhados; Pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal; e Gestão e financiamento totalmente federal.

Souza (2018, p. 59) complementa ser desafiador para a administração pública manter a coordenação entre as decisões e os objetivos das políticas formuladas e os resultados efetivos da implementação. Ao mesmo tempo, a autora (2018, p. 60) se apoia em Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), para alertar que a coordenação não deve ser tão rígida a ponto de limitar a capacidade criativa e a iniciativa das demais agências do governo.

2.2 Ciclo de políticas públicas

As políticas públicas passam pela influência de três contextos que se relacionam diretamente com a dinâmica social. Mainardes (2006, p. 52) na linha do que escreve Ball e Bowe (1992), delimita o primeiro contexto, o **de influência**, onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Neste, os conceitos e a defesa dos programas passam a ser vinculados e amplamente reiterados.

O segundo contexto é o **do texto político**, momento pelo qual o discurso assume a forma que a maioria da sociedade apoia. Por fim, o contexto **da prática** traz em essência uma relação de conjugação dos contextos anteriores. Os participantes deste último se encarregam de congregar a finalidade ideológica, o perfil político e o objetivo propriamente dito da política pública. Logo, esta ao ser criada, assume uma forma estruturada em níveis articulados, configurados num ciclo, desdobrado em etapas inter-relacionadas. Tais níveis expressam a própria formação do programa, o que inclui a plena cooperação entre os agentes, sejam estes beneficiários ou promotores.

Essa abordagem do ciclo de políticas, proposta por Ball e Bowe (1992), proporciona subsídios para uma compreensão do fluxo de políticas e programas governamentais, em especial, as educacionais (Mainardes, 2006, p.58). Dessa forma, até serem postas em prática passam por um processo que vão desde a tomada de decisão sobre possíveis soluções para problemas que entram na agenda de governo até a sua avaliação, para mensurar seus efeitos e conseqüentemente, manter a continuidade ou mesmo sugerir a suspensão.

A partir dessa abordagem, a literatura definiu outras nomenclaturas para delimitar o ciclo de políticas públicas. Logo, os três contextos de Ball e Bowe foram reformulados em três grandes fases, consideradas etapas ou estágios do ciclo. Saravia (2006, p. 32), então, apresenta as “normalmente consideradas em matéria de política pública”, que são as fases da **formulação, implementação e avaliação**. Em continuidade, o mesmo autor (2006, p. 32-34) aponta as demais fases do processo, como **agenda e elaboração** que antecedem a formulação, bem como **execução e acompanhamento** que na seqüência, vêm depois da implementação e antes da avaliação. Nesta dissertação, optou-se por expor o modelo de ciclo de políticas públicas apresentado por Saravia (2006), embora o enfoque será dado à etapa da avaliação.

Quanto a **Etapa I - Formação da Agenda**, Saravia (2006, p. 33) afirma tratar-se da inclusão de necessidades sociais na lista de prioridades, ou seja, na agenda. Pormenor, esta, na concepção de Kingdon (1995, p. 222), refere-se a uma lista de temas ou problemas dignos de atenção por parte de autoridades em determinado momento. Deste modo, compor agenda remete a esforços de vários grupos de interesse para transformar necessidades pertinentes em “problema público” através de negociações, considerada agenda de governo. Além desta, Kingdon (1995, p. 223) aponta a agenda de decisões que versa sobre a lista de alternativas plausíveis para cada problema. Essa dinâmica faz-se necessária para se compreender uma certa política pública, a partir da definição do problema que a constituiu.

Kingdon (1995, p. 227) expõe que a lógica da composição da agenda incide sobre três elementos: problemas, políticas e participantes manifestos. Os problemas podem vir a ingressar na agenda por meio dos indicadores usados na avaliação de uma situação e correspondentes mudanças, de certo “evento-foco” direcionar atenção mais para uma situação que para outras; e de *feedbacks* formais ou informais que levam determinadas situações a conhecimento das autoridades. Do mesmo modo que a agenda governamental define problemas, pode também os fazer ser esquecidos, pois o governo pode tratar ou não de certo problema, as situações que levaram o problema a ganhar forma podem mudar ou mesmo, as pessoas conseguem conviver com eles e outros problemas surgem, deixando em segundo plano os anteriores. Logo, trata-se de um fluxo em que pessoas tentam convencer autoridades da existência e importância de determinados problemas para virem a compor a agenda.

Em seguida, o elemento política explica a alta ou baixa atenção a temas por seus desdobramentos, ou seja, a cada novo governo surge uma nova configuração, novos interesses, podendo mudar completamente a agenda. O terceiro componente, participantes “visíveis” (aqueles que recebem atenção da imprensa e do público, por exemplo, presidente, assessores de alto escalão, notáveis membros do Congresso, mídia e atores vinculados ao processo eleitoral), exercem influência na definição da agenda. Enquanto os invisíveis intervêm na escolha de alternativas (Kingdon, 1995, p. 229-230).

Desse modo, também existe um fluxo para o estabelecimento de alternativas por meio de atores diversos agrupados por área na proposição de soluções. Durante a divulgação das propostas, estas podem ser aprimoradas ou mesmo rejeitadas (Kingdon, 1995, p. 231). Aliado a essa dinâmica, há os *entrepreneurs*, pessoas que investem recursos na promoção de políticas públicas que lhes favoreçam de algum modo e consoante Kingdon (1995, p. 239), tem a função de “unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas”. Assim, negociam quando as janelas se abrem e expandem a possibilidade de itens entrar na agenda. Enfim, a constituição da agenda é um processo dinâmico com ciclos difusos que não necessariamente ocorrem juntos ou em determinada ordem, notando-se a complexidade desta fase.

Em seguida, tem-se a **Etapa II – Elaboração** que, consoante Saravia (2006, p. 33), consiste em identificar potenciais problemas sociais, determinar

alternativas razoáveis para eles, avaliar custos e prováveis implicações destas e estabelecer prioridades. Monteiro (2006, p. 277) afirma que “a seleção envolve a determinação, tentativa de um número maior de alternativas do que efetivamente será avaliado. É a fase do peneiramento, que é feito segundo critérios bastante flexíveis”. Este esforço tem por fim suprimir as políticas inviáveis para a solução de determinado problema ou para a realidade onde será introduzida.

Seguindo o fluxo do ciclo de políticas proposto, vem a **Etapa III - Formulação** que, em consonância com Saravia (2006, p. 33), traduz-se em selecionar e descrever a alternativa avaliada como a mais adequada, junto com a declaração onde deve constar a decisão adotada e correspondentes objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro. Nesse sentido, Souza (2018, p.19) estabelece ser nesta etapa que governos democráticos convertem seus objetivos em programas e ações, que gerarão efeitos à sociedade. Por este motivo, pode se configurar num complexo jogo de poder, ocasionando em conflitos, cuja condução requer cooperação entre os grupos sociais envolvidos.

Consoante com as argumentações de Heidemann e Salm (2009, p. 34), o processo de tomada de decisão inclui “abordagens de tipo institucional, racional, incremental, ou outras inspiradas em processos, grupos, elites, jogos, opção pública (*public choice*)”. Ademais, na perspectiva de Etzioni (1967, 1996), ressaltado por Heidemann e Salm (2009, p. 35-36), a tomada de decisão pode ocorrer por meio de uma das 3 abordagens: racional, incremental e mista, reforçadas por Simon e Lindblom, descritas a seguir:

- a. **Racional** – método baseado na teoria econômica, cujo modelo de homem é o *homo economicus*, o qual sugere que o processo de decisão é absolutamente racional, levando em conta a economicidade das ações decorrentes desta. No entanto, Heidemann e Salm (2009, p. 36) corroboram com o entendimento de Simon (1955), e apontam limitações neste método, pela impossibilidade do indivíduo agir de forma racional absoluta. Em reforço a esta limitação, Simon (1955), trazido por Heidemann e Salm (2009, p. 36), diz que “os indivíduos tomam decisões que lhes são satisfatórias, mesmo que elas sejam pouco racionais”. Isto porque os indivíduos não têm acesso a todas as informações necessárias para otimizar a decisão e ainda que o tivessem, possuem limitações cognitivas, impossibilitando a compilação do todo, apenas das partes consideradas relevantes no momento de tomada de decisão. Deste modo, as decisões não têm como ser racionalmente ótimas, apenas suficientes para a resolução do problema.
- b. **Incremental** – representa a segunda abordagem da tipologia de Etzioni, pautada na proposta de Lindblom (1959; 1979), abordada por Heidemann e Salm (2009, p. 36), segundo a qual os administradores tomam decisões apenas incrementais, carentes de planejamento e organização. Logo, por este modelo, os tomado-

res de decisão utilizam-se de decisões anteriores, fazendo sobre estas pequenas mudanças para incrementá-las e aplicá-las, como forma de ganhar tempo e reduzir trabalho. Desse modo, as decisões são tomadas em conjunto e cada parte dar a sua contribuição. Por este motivo, assim como o método anterior, também sofreu críticas, por seu caráter conservador de não proporcionar alterações profundas, abrindo precedentes para a proposição da terceira tipologia dada por Etzioni.

- c. **Misto** – modelo proposto por Etzioni, defendido por Heidemann e Salm (2009, p. 36), chamado *mixed scanning*, pela possibilidade de “conciliar os processos direcionadores básicos da formulação de políticas com os processos incrementais... “preparar” as decisões fundamentais e pô-las em prática”. Com isso, buscou superar o caráter abstrato do modelo racional e ao mesmo tempo, o conservadorismo permanecido no incremental, ao propor decisões efetivas de prazo mais longo. Consoante reforçam Heidemann e Salm (2009, p. 97), a flexibilidade desse modelo o torna “uma estratégia útil para a tomada de decisão em contextos de estabilidade variável e por atores com capacidades variáveis de controle sobre a construção de consenso”.

Por fim, seja qual for o modelo escolhido para formular políticas, as demandas podem ou não ser atendidas, não só pelo fato do Estado decidir por freá-las ou incorporá-las, mas também, pela capacidade dos atores sociais ganharem espaços, institucionais ou não (Lobato, 2006, p. 305-306). Em virtude de diversificados interesses em jogo, as políticas formuladas podem ter caráter público ou privado.

Em continuidade, segue a **Etapa IV – Implementação**, em que segundo Souza (2007), apontado por Ollaik e Medeiros (2011, p. 1947), é uma das etapas menos estudadas. Em conformidade com Saravia (2006, p. 34), trata-se de planejar e organizar o aparelho administrativo, bem como seus recursos, sejam eles humanos, financeiros, materiais, tecnológicos, imprescindíveis para pôr a política em prática. Ou seja, consiste em preparar a máquina pública para a execução dos projetos aprovados.

Na perspectiva de Heidemann e Salm (2009, p. 37), “as organizações de serviço são os principais instrumentos de implementação de políticas.” Os mesmos autores apontam falhas nesta etapa, pois geralmente quem toma as decisões não participa da implementação, podendo haver distorções em relação a decisão ou mesmo inadequação do proposto à realidade. Segundo eles, esse problema poderia ser evitado se houvesse diálogo e participação no processo decisório entre as partes envolvidas. Além desse fator, Ollaik e Medeiros (2011, p. 1947) subsidia-se da literatura de Hogwood e Gunn (1984) para reforçar a discussão sobre a impossibilidade de atingir a perfeição nesta etapa, posto que para a implementação ideal:

teriam de existir diversas condições, que são impossíveis no mundo real, tais como circunstâncias externas que não impõem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária para os recursos necessários; a política a ser implementada estar baseada em uma teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nóculo interveniente (intervening links); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas em uma sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; e que os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (p.196-206).

Por fim, existem diversas formas de implementar as políticas públicas, consoante aponta Ollaik e Medeiros (2011, p. 1948) a partir de Peters (2000) e cada uma terá “provavelmente diferentes consequências para a gestão governamental e para as políticas públicas”, expressadas pelo tipo de instrumento governamental utilizado. Em conformidade com Ollaik e Medeiros (2011, p. 1949), este influencia as políticas públicas pois determina “parcialmente quais recursos serão usados e por quem”, desse modo, “estrutura o processo e seus resultados”.

No que concerne a **Etapa V – Execução**, Saravia (2006, p. 34) a define como “o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política”, logo, pressupõe colocar em prática a política pública formulada, proposta como razoável ou suficiente para resolver os problemas da agenda. Souza (2018, p. 25) reitera que nem sempre há correspondência entre a política formulada e a executada e aponta a definição dada por Sabatier e Mazmanian (1983, p. 20-21), que se refere ao “cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através de legislação ou de decisão das cortes”. O desalinhamento mencionado deve-se, em conformidade com Souza (2018, p. 25), a falhas de coordenação, ou seja, as regras dos formuladores podem não estar claras aos implementadores. Somado a isso, os formuladores estão distante de cada realidade, tornando algumas decisões ineficientes, sendo passíveis de readequações.

Em relação a **Etapa VI - Acompanhamento ou monitoramento**, de acordo com Saravia (2006, p. 34), remete ao “processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes)”, com a finalidade de fornecer a informação suficiente para realizar correções que se fizerem necessárias para garantir o alcance dos objetivos propostos.

Por fim, a **Etapa VII - Avaliação da política pública**, sendo, portanto, a última fase do ciclo de políticas públicas e refere-se a necessidade dos gestores de políticas em prestar contas das suas ações e ao fim, ter um diagnóstico se estas atingiram ou não seus propósitos. Saravia (2006, p. 34-35) a define como a “mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas”, melhor explorada na seção seguinte.

Cabe ressaltar, conforme reitera Saravia (2006, p. 33), que o processo de política pública é marcado por percepções e interesses individuais dos envolvidos em todas as etapas, uma vez que é atividade política e esta “é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações”. Em reforço a essa discussão, Kingdon (1995, p. 221) declara que formular políticas envolve um conjunto de processos, desde constituir agenda, elencar alternativas para se decidir a mais viável aos objetivos pretendidos por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial, até a implementação. E complementa que o sucesso em uma das fases não garante o sucesso nas demais, bem como a aprovação de um projeto não é condição de que o mesmo seja implementado conforme foi previsto formalmente por lei.

2.3 Avaliação de políticas públicas

2.3.1 Abordagem conceitual e tipologia

Conforme salienta Giacomoni (2010), referenciado por Santos e Raupp (2015, p. 1430), “o interesse pelo monitoramento e pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da administração pública” no Brasil. Momento em que se seguiam fortes transformações na conjuntura do Estado para mitigar a crise, com a proposição de alternativas para melhorar a eficiência da máquina pública.

Entende-se por avaliação ou análise de políticas públicas (*policy analysis*), sob o olhar de Secchi (2016, p. 10), a atividade que “busca gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas”. Logo, visa fornecer informações importantes aos formuladores (*policymakers*) ou mesmo aos implementadores para que a política pública dê conta de solucionar o problema público.

Na literatura internacional, há uma vasta compilação sobre o termo *policy analysis*, todos seguindo a ideia acima reforçada por Secchi (2016, p. 10). Com base no mesmo autor, historicamente, sua repercussão teve origem precipuamente nos Estados Unidos no governo Reagan, em que a entrega do relatório de análise de política pública tornou-se requisito para aprovar projeto de lei que demandasse ônus para o governo federal, para fins de analisar custo e benefício antes da aceitação do mesmo.

Em reforço ao delineamento do conceito, pode-se considerar a avaliação, na linha do pensamento de Costa e Castanhar (2003, p. 973), “uma forma de mensurar o desempenho de programas” em termos de obtenção de metas. Deste modo, a finalidade da avaliação, consoante Costa e Castanhar (2003, p. 972) “é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”. Sintetizando essa discussão, Frey (2000, p.228) afirma que cabe a esta fase mensurar os programas quanto aos seus impactos efetivos, logo, relevante para o desenvolvimento ou a adaptação dos mesmos.

Embora se constitua numa etapa importante e existam esforços na literatura para concretizá-la por meio do desenvolvimento de processos de avaliação, Cabral (2011, p. 1918) afirma ser uma técnica ainda pouco praticada no âmbito das organizações sociais. A referida autora complementa citando dois dos motivos que possam justificar sua baixa propagação, “a incipiente profissionalização no setor e a constatação de que as práticas de avaliação não traduzem ainda a existência de uma cultura sistemática e difundida”.

O incipiente hábito de avaliar incorre em dois momentos do seu processo, na compreensão de Cabral (2011, p. 1919), um incide sobre a carência de referencial na construção do mapa de avaliação que der conta de delimitar o objeto e consequente, indicadores capazes de mensurá-lo. O outro sobre a interpretação incompleta dos resultados, possivelmente carregada da visão particular de quem a realiza e posterior, comprometimento no seu repasse aos gestores, perdendo, portanto, sua efetividade.

Para diminuir esses problemas e desenvolver uma cultura de avaliação dos programas governamentais, é fundamental escolher um método capaz de abarcar as suas peculiaridades, contemplando missão, valores e resultados propostos, bem como elaborar um instrumento que compreenda o rol de indicadores necessários para sua adequada mensuração. Em relação a este, Cabral (2011, p. 1927), sugere a criação de um “mapa de bens públicos” (MBP) como estratégia de superar as dificuldades na prática de avaliação e promover a “participação efetiva dos envolvidos no projeto avaliado” Cabral (2011, p. 1937).

Na linha do que escreve Wholey, Hatry e Newcomer (2010), Santos e Raupp (2015), sintetizam seus argumentos sobre a escolha dos métodos de avaliar, seguindo os objetivos pretendidos com a avaliação:

...retrospectiva (ex post), quando apresenta a finalidade de produzir informações a respeito de programas já implementados; a meio caminho (corrente), quando se refere ao monitoramento de iniciativas em estágio de implementação, ou prospectiva (ex ante), quando a finalidade é subsidiar o processo de construção de políticas públicas e o planejamento de programas ou projetos (p. 1435).

Existem, desse modo, muitas formas de avaliar a depender do interesse, e o avaliador deve então fazer escolhas, pois segundo Santos e Raupp (2015, p. 1436), “se torna impossível atender a todos os propósitos em um único estudo”. De acordo com sua escolha, delinea-se o desenho para efetivar a avaliação. A partir dessa discussão, alguns autores determinam alternativas para realizá-la. Patton (2008), por exemplo, citado por Santos e Raupp (2015, p. 1437), sugere 6 distintas abordagens que variam conforme os objetivos da avaliação e interesse dos envolvidos:

1. **Avaliações formativas**, orientadas para o aperfeiçoamento, e têm como finalidade promover melhorias por meio da coleta de informações sobre as forças e as fraquezas do programa. São tipicamente utilizadas para auxiliar o processo de reflexão e inovação.
2. **Avaliações somativas**, realizadas no intuito de determinar o mérito geral, o valor e a significância. São utilizadas sobretudo para dar suporte a decisões sobre a continuação, expansão ou modificação de um programa.
3. **Avaliações para a produção de conhecimento**, propensas a identificar e formular padrões sobre os processos de intervenções para a efetividade dos programas.
4. **Avaliações voltadas para ambientes dinâmicos**, são as que consideram as condições externas e internas para adaptar o programa às novas circunstâncias de demandas emergentes.
5. **Avaliações cuja finalidade é a *accountability***, visam identificar falhas, mediante a comparação com padrões legais exigidos, regulamentos, diretrizes, planejamento ou com qualquer outra expectativa formal, com fins de buscar a conformidade dos programas ao seu escopo. São, portanto, voltadas para os *stakeholders* externos e para os responsáveis pelos programas.
6. **Avaliações de monitoramento**, subentendidas algumas vezes como uma modalidade da *accountability*, por também utilizar indicadores de desempenho no processo de avaliação. Mas distingue-se desta por voltar-se às necessidades internas, disponibilizando informações referentes ao programa para melhorar seu gerenciamento.

Para Patton (2008), referenciado por Santos e Raupp (2015, p. 1437), para resultados mais completos, capazes de melhor embasar tanto políticos, financiadores quanto gestores dos programas, o ideal é realizar paralelamente as 2 (duas) últimas abordagens de avaliação. No entanto, para o mesmo autor, “conciliar ambas as necessidades é o grande desafio dos sistemas de monitoramento de desempenho”.

Em continuidade, foram desenvolvidos modelos a partir dos quais se pode avaliar as políticas públicas, como meio de facilitar a compreensão sobre a lógica destas, segundo a nomenclatura sugerida por Dye, abordado por Heide mann e Salm (2009, p. 100). Dentre eles, tem-se: institucional; de processo; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria de jogos; da opção pública; sistêmico.

Antes de explicitar cada um desses modelos, cabe ressaltar, consoante Frey (2000, p. 221), existem categorias importantes para a análise de políticas: *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle*. A primeira categoria diz respeito às redes de diversos atores, membros de instituições políticas e administrativas,

responsáveis pelas políticas, que se inter-relacionam para formular e implementá-las. Segundo Frey (2000, p. 222), essas interações são relevantes para esta fase, “sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa”. Logo, os interesses difusos podem ser atenuados através desse processo de influência mútua.

A segunda categoria remete-se ao caráter decisivo dos custos e ganhos que as pessoas esperam das políticas para a configuração do processo político de formulação destas. As negociações na arena política são conduzidas de acordo com a característica pretendida com determinada política pública, conforme Frey (2000, p. 223), podendo estas serem distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas.

As políticas **distributivas**, por possibilitarem ganhos a uma grande parte de beneficiários, na perspectiva de Frey (2000, p. 223-224), ainda que irrisórios, caracterizam-se por “baixo grau de conflito dos processos políticos”. Enquanto as **redistributivas** “são orientadas para o conflito”, Frey (2000, p. 224), uma vez que visam direcionar recursos entre grupos de forma racional. As regulatórias baseiam-se em ordens, proibições, decretos e portarias, logo, em conformidade com Frey (2000, p. 224), os efeitos dos custos e benefícios não são determinados previamente, “dependem da configuração concreta das políticas” e podem ser distribuídos igualmente ou a partir de interesses particulares.

Por fim, as **constitutivas** ou estruturadoras, assim também denominadas, sob a perspectiva de Frey (2000, p.224), por determinarem as condições gerais sob as quais as demais políticas citadas são negociadas. Desse modo, na linha do que escreve Frey (2000, p.224), são capazes de criar e modelar as instituições, modificar o sistema de governo ou eleitoral, além de determinar processos de negociação, cooperação e consulta entre os atores políticos.

A terceira categoria, *policy cycle*, corresponde ao caráter dinâmico das várias fases que compõem o processo das políticas públicas, seguindo a compreensão de Frey (2000, p.226), cujas etapas foram discutidas anteriormente.

Em continuidade, no artigo de Dye, apresentado por Heidemann e Salm (2009, p. 100), o mesmo afirma “Esses modelos não são competitivos, no sentido de que algum deles possa ser julgado o “melhor”. Cada um focaliza um aspecto distinto da vida política e pode nos ajudar a entender aspectos diferentes das políticas públicas”. Então, a depender do objetivo do avaliador de política, poderá selecionar um em detrimento do outro ou mesmo mesclar mais de um, para fins de enriquecer e complementar sua análise.

Desse modo, cada modelo de análise de política pública, apresentado por Dye, em seu artigo, constante em Heidemann e Salm (2009, p. 99-129), detém sua peculiaridade, conforme descrito a seguir:

Modelo Institucional - Este modelo versa a relação que há entre políticas públicas e instituições governamentais, pois em consonância com Dye, citado por Heidemann e Salm (2009, p. 101), “uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”. Ainda segundo este autor, é o Governo que concede às

políticas públicas os atributos da legitimidade, universalidade e coerção. Ou seja, o Governo é o agente que institui obrigações legais, usa da coerção para coibir possíveis violadores e implementa políticas voltadas para a sociedade em sua totalidade.

Modelo de Processo - diz respeito a considerar a política como atividade de um processo, conforme uma sequência de etapas, delineadas por Dye, na obra de Heidemann e Salm (2009, p. 104), que compreendem desde a identificação do problema com a criação da agenda até a avaliação do resultados das políticas. Por meio desta análise, compreende-se o processo pelo qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e alteradas, conforme a necessidade.

Modelo de Grupo - As políticas devem ser um processo democrático e razoável para a coletividade, e por pressupor a soma de interesses difusos, reque-rem equilíbrio entre os interesses dos vários grupos que a provocam. Nessa lógica, cada grupo, estruturado por indivíduos com interesses próximos, apresenta ao governo suas demandas e propõem soluções, levadas a pauta durante a tomada de decisão pelos gestores. Assim, os indivíduos contribuem com as políticas públicas, cabendo ao sistema político, consoante Dye, citado por Heidemann e Salm (2009, p. 107), a administração de interesses difusos, embora haja preponderância de uns em detrimentos de outros. Esta análise busca, então, entender a formulação das políticas, a partir dessa luta de forças, observando se aos grupos de maior potência são aplicados um sistema de freios e contrapesos, aliado a possibilidade de filiação a mais de um grupo, como medidas de equilibrar as disparidades entre as propostas dos grupos.

Modelo de Elite - consiste em investigar as políticas públicas sob a ótica da elite que as influenciam ao manipular a opinião pública, conforme seus interesses e valores. Dye afirma em artigo, compilado no livro de Heidemann e Salm (2009, p. 109), “A teoria elitista sugere que "o povo" é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite”. Logo, a possibilidade das políticas públicas serem criadas à luz desta influência, moldando-se de cima para baixo, da elite para as massas, deve ser considerada ao analisá-las.

Modelo Racional - trata da probabilidade das políticas gerarem o máximo ganho social possível, melhor custo benefício, não sendo este estritamente monetário. Desse modo, os formuladores, em concordância com Dye, referenciado por Heidemann e Salm (2009, p. 111), “devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e... evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos”. E para isto, devem apreciar todas as possibilidades em sua totalidade, por meio da disposição do máximo de informações possíveis sobre outras alternativas, capacidade de prever as consequências das propostas e conhecimento especializado para mensurar os custos sobre os benefícios.

Modelo Incremental - busca considerar a política como produto de pequenas alterações sobre as atividades feitas por governos anteriores, por entraves de tempo, informações e custos. Na linha de argumentação de Dye, extraída de

Heidemann e Salm (2009, p. 115), pelo incrementalismo, “Os formuladores de políticas geralmente aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores”. Enfim, sua utilização deve-se em razão de conveniência e satisfação das demandas particulares dos formuladores.

Modelo da Teoria de Jogos – Neste, as políticas são vistas como escolha racional em situações competitivas. Na perspectiva de Dye, apresentada por Heidemann e Salm (2009, p. 117), “é o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça”. Ou seja, a melhor opção de um depende da escolha de outros, para se chegar a uma decisão satisfatória para todos, embora envolva competição. Sob esta ótica, para uma escolha racional, deve ser analisada estrategicamente por meio de uma matriz que permita visualizar todas as opções de escolha possíveis e seus respectivos resultados. Embora tenha limitações, apontadas pelo autor supracitado, este modelo oferece contribuições para se analisar políticas em situações de conflito.

Modelo da Opção Pública - Também conhecido pela expressão *public choice*. Neste, as políticas públicas são formuladas por meio de deliberação coletiva de indivíduos impelidos por interesse próprio e consoante Dye, abordado por Heidemann e Salm (2009, p. 120), “é o estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado”. Apesar de considerar a lógica de mercado, em síntese as argumentações de Dye, trazidas por Heidemann e Salm (2009, p. 121), este modelo reconhece o papel interventor do Estado, na correção de falhas onde o mercado não atua, tais como provisão de bens públicos, controle das externalidades, dentre outras.

Modelo Sistêmico – consiste em entender as políticas públicas como “repostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente”, de acordo com Dye, apresentado por Heidemann e Salm (2009, p. 124). Ou seja, o processo de formulação de políticas dá-se num contexto sistêmico, em que os *inputs*, entradas, são as forças determinadas pelo meio ambiente, em forma de demandas ou apoio que, por sua vez, pode a vir pressionar o sistema político para fins de tomar decisões e gerar *outputs*, saídas, configuradas em valores alocados em ações, definidas como políticas públicas.

Em concordância com Heidemann e Salm (2009, p. 37), esta etapa se faz essencial “Para que se conheça o grau de satisfação que uma política está produzindo” aos seus beneficiários, consagrados como *stakeholders*, ou seja, “verificar o impacto do projeto ou do programa específico sobre o público alvejado por ele”. Deste modo, para garantir a eficácia e a qualidade dos serviços, é fundamental que os tomadores de decisão tenham informações relevantes para que possam conhecer bem a realidade dos beneficiários, antes de decidir por qual curso seguir.

Em complemento, a análise de política pública, para melhor impacto, deve estar isenta dos interesses dos avaliadores e de fatores outros que possam manipular os resultados. Consoante Costa e Castanhar (2003, p. 970), “não há a

preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular”, no caso do Brasil, portanto, também é uma fase pouco analisada. Ainda em consonância com estes autores (2003):

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. (p. 971)

Fazendo um parêntese, o ciclo de políticas públicas refere-se a processos decisórios complexos, que compreende desde a agenda a avaliação. E a tramitação entre as fases, afirma Monteiro (2006, p. 277-281) “não é necessariamente linear”, pela ocorrência de *loops*, impasses que fazem as políticas retornarem caminhos ou refazer todo o trajeto de uma fase já concluída; *feedbacks*, quando a autoridade competente no meio do trâmite pode pedir retorno para reafirmar se a alternativa é mesmo viável para a situação; e *lags*, defasagens oriundas do hábito que normalmente ocorre na prática de “aprender fazendo”.

Ampliando essa discussão, Monteiro (2006, p. 281-282) indica quatro tipos de defasagens existentes no processo decisório de políticas:

- a. **defasagem de sinalização**, consiste na diferença entre identificar a necessidade de agir e reconhecer a necessidade, logo, ocorre na fase de identificação. Tem sinal negativo quando há falhas no rastreo - levantamento de informações suficientes para analisar certa política, Monteiro (2006, p. 285) - e positivo, quando há prontidão nos processos decisórios de política.
- b. **defasagem de ação**, consiste na diferença entre reconhecer a necessidade e realizar a ação em si, referem-se a limitações legais, organizacionais, etc, ocorre entre o desempenho e a seleção no processo de decisão, assim como no primeiro tipo, associa-se à qualidade do rastreo. Ex.: burocracia na transferência de recursos públicos para o setor privado.
- c. **defasagem de resultado**, versa sobre a diferença entre empreender a ação e ocorrer ou não impactos. De acordo com Monteiro (2006, p. 282), entre os tipos apresentados, este “parece ser o mais abrangente e complexo”. Liga-se a defasagem do Tipo I.
- d. **defasagem de correção**, trata-se da diferença entre identificar as consequências não desejadas (ou não antecipadas) de uma política e introduzir correções ou reajustes a mesma.

Em conformidade com o Monteiro (2006, p. 283), cabe ao *policy-maker*, administrá-las de acordo com as intenções pretendidas com cada política, embora não sejam totalmente manipuláveis.

2.3.2 Análise de políticas públicas: critérios para seleção do modelo

Conforme a variedade de modelos de avaliação de políticas públicas, apresentados por Dye, cabe ao avaliador definir os aspectos desejados para avaliar determinada política antes de optar por um ou outro modelo. Para isto, Dye, citado por Heidemann e Salm (2009, p. 126-128), sugere observar alguns critérios sobre a capacidade do modelo em: Identificar os aspectos relevantes das políticas públicas; Condizer com a realidade; Comunicar algo significativo; Orientar a pesquisa e a investigação sobre políticas públicas; Propor explicações destas com base em possíveis causas e consequências que possam ser confrontadas com a realidade.

O processo de escolha, portanto, depende também das variáveis da política pública que se deseja investigar, pois cada modelo volta-se para uma ou mais variáveis. Por exemplo, dos modelos propostos por Dye, o mais adequado aos fins deste estudo é a avaliação sob a abordagem racional, mais detalhado a seguir. Após a escolha, devem-se definir os indicadores a serem avaliados.

Em complemento a essa discussão, Costa e Castanhar (2003, p. 972) aponta os seguintes critérios definidos pela UNICEF (1990): “eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos” para se avaliar as políticas públicas. A mensuração destes pode ser feita a partir de indicadores, capazes de quantificar os resultados, cuja escolha dependerá da área e da finalidade da avaliação. Cabe ressaltar, há diversas classificações para estes indicadores, mas para fins deste estudo, optou-se pela classificação de Rob Vos (1993), apontado por Costa e Castanhar (2003, p. 974), que “do ponto de vista metodológico”, distingue três tipos de indicadores sociais: de resultado; de insumo e de acesso, sintetizados a partir da literatura dos referidos autores, a seguir.

Os de resultado representam os graus de satisfação de necessidades básicas alcançados. Deste modo, também denominados indicadores de nível de vida.

Os de insumo dizem respeito aos recursos disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios podem incluir, a depender do segmento da vida, renda, disponibilidade de alimentos, de água potável ou de centros de saúde, número de médicos por habitante ou de escolas e de professores por aluno.

Por último, os indicadores de acesso “identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas”. De acordo com Costa e Castanhar (2003, p. 974), esse terceiro tipo de indicadores é o mais indicado para a avaliação de políticas e programas sociais.

2.3.3 Avaliação sob o enfoque racional

Diante dos modelos apresentados, para atender aos objetivos deste estudo, optou-se pela abordagem de análise racional. Segundo Secchi (2016, p. 69), racionalidade implica em adequar fins aos meios, em que “o fim (solução do problema público) deve comandar o meio (política pública)”. O autor aponta três etapas necessárias para uma avaliação racional: “gerar alternativas, estabelecer critérios e projetar resultados”, resumidos a partir de Secchi (2016, p. 70):

1. **Geração de Alternativas** – momento em que se deve dar espaço à imaginação e criatividade. Entretanto, com base em procedimentos que possibilitem ao analista “pensar fora da caixa” com o intuito de “apresentar alternativas de enfrentamento do problema”. Para isso o problema deve estar bem definido, mas também pode ser ajustado ao longo do trabalho. Nesta etapa, pode ser utilizadas técnicas de criatividade, tais como *benchmarking* (busca sistematizar práticas como alternativas a partir de casos de sucesso), *brainstorming* (consiste em reunir pessoas e deixá-las pensar e expor livremente suas ideias), redesenho incremental (menos radical que as anteriores, efetivada por meio da decomposição da política pública existente para propor um novo arranjo a seus elementos), *nudge* (visa encontrar alternativas simples, acessíveis, de baixo custo e eficazes para resolver problemas públicos), soluções genéricas (correspondem a estratégias de intervenção), e especificações das alternativas sugeridas nas técnicas anteriores.
2. **Definição de Critérios e Indicadores** – avaliar requer, consoante Secchi (2016, p. 85), juntar as alternativas sugeridas ao enfrentamento dos problemas públicos com o estabelecimento de critérios (devem vislumbrar os princípios da eficiência, eficácia e equidade) e indicadores (operacionalização desses valores, tornando-os algo que possa ser mensurado, de modo a ser possível comparar o impacto das alternativas).
3. **Projeção de Resultados** – esta é etapa mais “científica”, segundo Secchi (2016, p. 90), pois consiste em prever os possíveis resultados de cada proposta com base em dados, teorias e experiência do analista, conforme ressalta Dunn (1981), citado por Secchi (2016, p. 90), para então, escolher a política considerada mais adequada. Para auxiliar a decisão de escolha, alguns métodos podem ser utilizados, como analisar os custos em detrimento dos benefícios, da efetividade, da viabilidade política e de implementação, dentre outros.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto, a disseminação de políticas públicas torna-se necessária à medida que as demandas sociais crescem e se reconhece a existência de problemas públicos, a partir de um contexto onde há espaço para maior controle social. Viu-se que as políticas públicas configuram-se tanto em ação quanto em inação do Estado nas diversas áreas de sua responsabilidade, dentre as principais, estão a educação, a saúde e a segurança interna e externa do país.

Sendo assim, neste capítulo, foram abordados conceitos relevantes, detalhando em linhas gerais o contexto e as etapas do ciclo de políticas públicas para justificar a importância da realização da avaliação em função da melhoria da eficiência na gestão de programas governamentais.

Diante das técnicas e modelos de avaliação de políticas públicas, discutidos neste estudo, optou-se pela escolha do modelo racional por considerá-lo um método de avaliar em profundidade, por ser mais amplo e denso que os demais. Portanto, este modelo é capaz de fornecer dados mais detalhados sobre os efeitos de determinada política quanto ao cumprimento de suas metas, dando subsídios a uma melhor compreensão sobre o funcionamento das políticas e os potenciais motivos de suas falhas.

Notou-se que a avaliação pode ser realizada antes (para tornar a decisão mais embasada em fatos antes de escolher qual política atenderá melhor o objetivo e mitigará melhor o problema), durante (para otimizar a implementação ao proporcionar o ajuste das ações às condições reais do problema público) e depois de sua implementação (para mensurar as dificuldades durante a execução, apontando alternativas para corrigir falhas encontradas ou mesmo propor sua suspensão, servindo também como ferramenta de prestação de contas).

Portanto, se bem realizada, a avaliação é capaz de garantir a conformidade entre as metas propostas e os resultados alcançados, concedendo maior efetividade ao programa governamental aprovado. É, desse modo, uma prática que traz benefícios a administração pública, porque além de proporcionar maior transparência a suas ações, otimiza o processo de tomada de decisão quanto ao melhor destino do seu orçamento. Conclui-se, a avaliação pode fornecer informações fundamentais para orientar as decisões e ações governamentais, no intuito de melhor atender as demandas sociais, conjugando os interesses dos diversos agentes envolvidos numa política pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2018.

CABRAL, E. H. S. **Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 45 (6), Nov./Dez., 2011.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37 (5), Set./Out., 2003.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. (IPEA). Brasília, n.21, p. 211-259, jun./2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 10 jun. 2018.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Harper Collins College Publishers, 1995. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas – Coletânea. Vol 1, 2007. Como chega a hora de uma ideia (p. 219-224); Juntando as coisas (p. 225-246).

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Campinas: Educ. Soc., v. 27, n. 94, p. 47-69, Jan./Abr., 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLLAIK, G. L. e MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública – RAP 45 (6), p. 1943-67, Nov./Dez., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a15v45n6.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SANTOS, Guilherme K.; RAUPP, Fabiano M. **Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA.** Revista de Administração Pública, v. 49, n. 6, 2015.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** - coletânea Org. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. 72 p.

ISBN: 978-65-86592-09-2

CTL



9 786586 592092