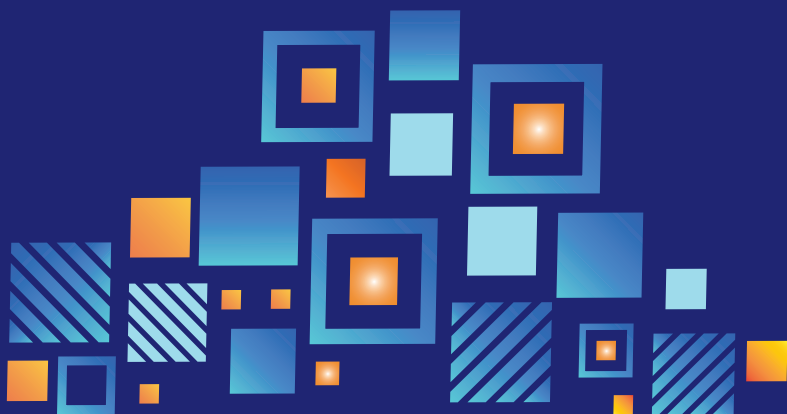


Gestão e Políticas Públicas:

Estratégias, Práticas
e Desafios



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

REITOR

José Jackson Coelho Sampaio

VICE-REITOR

Hidelbrando dos Santos Soares

EDITORA DA UECE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Erasmio Miessa Ruiz

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Luciano Pontes	Lucili Grangeiro Cortez
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes	Luiz Cruz Lima
Emanuel Angelo da Rocha Fragoso	Manfredo Ramos
Francisco Horacio da Silva Frota	Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Francisco Josênio Camelo Parente	Marcony Silva Cunha
Gisafran Nazareno Mota Jucá	Maria do Socorro Ferreira Osterne
José Ferreira Nunes	Maria Salete Bessa Jorge
Liduína Farias Almeida da Costa	Silvia Maria Nóbrega-Therrien

CONSELHO CONSULTIVO

Antonio Torres Montenegro UFPE	Maria do Socorro Silva de Aragão UFC
Eliane P. Zamith Brito FGV	Maria Lirida Callou de Araújo e Mendonça UNIFOR
Homero Santiago USP	Pierre Salama Universidade de Paris VIII
Ieda Maria Alves USP	Romeu Gomes FIOCRUZ
Manuel Domingos Neto UFF	Túlio Batista Franco UFF

COLEÇÃO PRÁTICAS EDUCATIVAS

COMITÊ EDITORIAL

Lia Machado Fiuza Fialho | Editora-Chefe
José Albio Moreira Sales
José Gerardo Vasconcelos

CONSELHO EDITORIAL

Antonio Germano Magalhães Junior UECE	Isabel Maria Sabino de Farias UECE
Antônio José Mendes Rodrigues FMHU/Lisboa	Jean Mac Cole Tavares Santos UERN
Cellina Rodrigues Muniz UFRN	José Rogério Santana UFC
Charlilton José dos Santos Machado UFPB	Maria Lúcia da Silva Nunes UFPB
Elizeu Clementino de Souza UNEB	Raimundo Elmo de Paula Vasconcelos Júnior UECE
Emanoel Luiz Roque Soares UFRB	Robson Carlos da Silva UESPI
Ercília Maria Braga de Olinda UFC	Rui Martinho Rodrigues UFC
Ester Fraga Vilas-Bôas Carvalho do Nascimento UNIT	Samara Mendes Araújo Silva UESPI

Antônio Roberto Xavier
Sâmia Nagib Maluf
Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne
Organizadores

Gestão e Políticas Públicas: Estratégias, Práticas e Desafios

ALDENÍSIO MORAES CORREIA
ANTÔNIO ROBERTO XAVIER
CAMILA TECLA MORTEAN MENDONÇA
CARLOS MENDES TAVARES
FRANCISCO ANTONIO DE SOUSA RODRIGUES
FRANCISCO NAYLTON LOPES DE LIMA
GLAUBER ROBSON OLIVEIRA LIMA
HUGO MARCO CONSCIÊNCIA SILVESTRE
JAMILYS MONTE CASTRO
JONARTA SANTIAGO SOARES
JUANNE GABRIELLE DA COSTA QUEIROZ
LUÍS MIGUEL DIAS CAETANO
MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA PORTELA CYSNE
MARIA LARISSIA DA SILVA MENDES
PATRÍCIA LAKCHMI LEITE MERTZIG GONÇALVES DE OLIVEIRA
PEDRO ROSAS MAGRINI
RITIÉLLY NUNES FÉLIX
ROSALINA SEMEDO DE ANDRADE TAVARES
SALMA NAGIB MALUF
SÂMIA NAGIB MALUF
VICTORIA RÉGIA ARRAIS DE PAIVA
VIRGÍNIA CAVALCANTE COELHO



1ª EDIÇÃO
FORTALEZA | CE
2019

**GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTRATÉGIAS, PRÁTICAS E DESAFIOS**

© 2019 *Copyright by* Antônio Roberto Xavier, Sâmia Nagib Maluf e Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne (Organizadores)

IMPRESSO NO BRASIL / *PRINTED IN BRAZIL*
EFETUADO DEPÓSITO LEGAL NA BIBLIOTECA NACIONAL

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – *Campus* do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará
CEP: 60714-903 – Tel.: (85) 3101-9893 – Fax: (85) 3101-9893
Internet: www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br



COORDENAÇÃO EDITORIAL
Erasmu Miessa Ruiz

PROJETO GRÁFICO E CAPA
Carlos Alberto Alexandre Dantas
carlosalberto.adantas@gmail.com

REVISÃO DE TEXTO E NORMALIZAÇÃO
Felipe Aragão de Freitas Carneiro
felipearagaofc@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
BIBLIOTECÁRIA: *Regina Célia Paiva da Silva CRB – 1051*

G 393 Gestão e Políticas Públicas: Estratégias, Práticas e Desafios
/ Antônio Roberto Xavier; Sâmia Nagib Maluf; Maria do Rosário
de Fátima Portela Cysne (orgs). – Fortaleza: EdUECE, 2019.

197p. 14 cm x 21 cm.

E-book

Inclui: gráficos e tabelas.

ISBN: 978-85-7826-671-4

1. Serviço Público. 2. Administração Pública 3. Políticas
Públicas. 4. Xavier, Antônio Roberto. Maluf, Sâmia Nagib. 6.
Cysne, Maria do Rosário de Fátima Portela. Título.

CDD. 351.8107

Sumário

APRESENTAÇÃO | 7

Antônio Roberto Xavier

Sâmia Nagib Maluf

Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne

A COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS | 15

Aldenísio Moraes Correia

Hugo Marco Consciência Silvestre

UNILAB COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR AOS PAÍSES LUSÓFONOS | 36

Francisco Antonio de Sousa Rodrigues

Sâmia Nagib Maluf

Glauber Robson Oliveira Lima

POLÍTICA MUNICIPAL DE SAÚDE: O CASO DO HOSPITAL “DOUTORZÃO” EM ACARAPE, CEARÁ | 54

Juane Gabrielle da Costa Queiroz

Carlos Mendes Tavares

O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E AS LIMITAÇÕES DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE MENTAL: INTERLOCUÇÕES PERTINENTES À PSICOLOGIA | 77

Ritiélly Nunes Félix

Virgínia Cavalcante Coelho

Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne

GESTÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL: LEGISLAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA | 95

Jamyls Monte Castro

Victoria Régia Arrais de Paiva

Carlos Mendes Tavares

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 110

Salma Nagib Maluf

Camila Tecla Morteau Mendonça

Patrícia Lakchmi Leite Mertzig Gonçalves de Oliveira

O PROCESSO DECISÓRIO DE INCLUSÃO DE FAMÍLIAS NO CADASTRO

ÚNICO: O CASO DO CADASTRO ÚNICO DO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO,

CEARÁ | 129

Jonarta Santiago Soares

Rosalina Semedo de Andrade Tavares

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA SETORIAL DE EFICIÊNCIA

ADMINISTRATIVA NUMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA | 153

Francisco Naylton Lopes de Lima

Luís Miguel Dias Caetano

PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO MACIÇO DE BATURITÉ: OS CASOS DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PACOTI | 172

Maria Larissia da Silva Mendes

Pedro Rosas Magrini

APRESENTAÇÃO

ANTÔNIO ROBERTO XAVIER

Pós-Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), doutor em Educação pela UFC, mestre em Sociologia e em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em História e Sociologia pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e graduado em História pela UECE e em Pedagogia pela Faculdade Kurios (FAK). Professor adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), lotado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), e professor permanente do Mestrado Acadêmico em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis (Masts) do curso de graduação em Administração Pública, ambos da Unilab. Líder do grupo de pesquisa Gestão de Políticas Sociais (GPS) da Unilab, vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e pesquisador integrante do Núcleo de História e Memória da Educação (Nhime) da UFC, também vinculado ao CNPq. E-mail: <roberto@unilab.edu.br>.

SÂMIA NAGIB MALUF

Pós-Doutora em Ciências da Educação pela Universidade do Minho (UM), doutora em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestra em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Gestão Estratégica em *Marketing* pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Administração pela Faculdade de Ciências Gerenciais. Professora associada, ex-coordenadora de extensão, ex-coordenadora da área e ex-coordenadora do curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ex-Coordenadora e professora adjunta do curso de Ciências Econômicas do *Campus Avançado* de Sobral, da Universidade Federal do Ceará (UFC). Avaliadora *ad hoc* do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). Autora do livro *Administrando o comércio exterior do Brasil*, publicado pela Edições Aduaneiras, São Paulo. Experiência profissional e acadêmica na área de Administração de Comércio Exterior. Experiência acadêmica na área de Economia. Linha de pesquisa na área de Desenvolvimento Econômico, Políticas Públicas, Crescimento e Economia Internacional. E-mail: <samia@unilab.edu.br>.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA PORTELA CYSNE

Doutora em Ciência da Informação pela *University of Brighton* e em Educação, mestra em Educação, especialista em Tecnologia da Informação (TIC) para o Gerenciamento de Informação e graduada em Biblioteconomia, essas últimas formações pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com aperfeiçoamento em Administração de Biblioteca pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ocupou as funções de

coordenadora dos cursos de graduação em Biblioteconomia da UFC e de especialização em Tecnologias da Informação e Comunicação para o Gerenciamento da Informação. Foi presidente da Associação de Bibliotecários do Ceará por três períodos. Foi presidente de honra do XX Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação, ocorrido em Fortaleza em 2002. Foi coordenadora cedida da UFC Cariri para coordenar a implantação e desenvolvimento do Sistema de Biblioteca da Unilab. Assumiu em 2013 a direção do Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (Dsibiuni). Foi presidente da Comissão de Ética da Unilab e atualmente está na suplência do presidente. Foi membro do Núcleo Docente Estruturante do curso de Biblioteconomia do *Campus* da UFC Cariri (atual UFCA) no período de maio de 2011 a julho de 2012. É membro da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e do Conselho do Instituto e Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Unilab. Coordenadora interina e membro do colegiado e do presidente do Núcleo Docente Estruturante (NDE) do curso de Administração Pública presencial do ICSA. Áreas de pesquisa, estudo, interesse e experiência e atuação acadêmico-profissional: a) Pesquisa: Biblioteconomia e Sociedade; Inovação e Transferência de Conhecimento; Política Educacional, Gestão e Aprendizagem; Política, História e Gestão da Educação; Gestão da Informação e de Unidades de Informação; Metodologia da Pesquisa e Produção Científica; Formação e Desenvolvimento do Acervo de Bibliotecas e Unidades de Informação; b) Ensino: Biblioteconomia; Ciência da Informação; Gestão da Informação e do Conhecimento; Teorias da Administração; Metodologia da Pesquisa Interdisciplinar e do Trabalho Científico; Leitura e Biblioteca Escolar; Práxis Social do Bibliotecário; Competência em Informação; Gestão da Informação nas Organizações; Políticas Públicas e Políticas de Informação; c) Extensão: Interação entre Universidade e Sociedade. E-mail: <fatimaportela@unilab.edu.br>.

O livro *Gestão e políticas públicas: estratégias, práticas e desafios*, organizado por Antônio Roberto Xavier, Sâmia Nagib Maluf e Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne, professor/as do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Trata-se de uma coletânea composta por textos resultados de pesquisas implementadas a partir de vários projetos de pesquisa de docentes e discentes vinculados à Unilab e de pesquisadores/as de Instituições Públicas de Ensino, como da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). As pesquisas são resultados de estudos financiados por meio de incentivos de bolsas de estudos provenientes de agências como: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap).

A presente produção bibliográfica é fruto de esforço comum de docentes e discentes que pretendem fomentar, divulgar e consolidar a prática de pesquisa, ensino e extensão no âmbito e do mister acadêmico-científico. Concomitantemente a obra permeia em seu teor perspectivas interdisciplinares entre os domínios da administração pública e das políticas públicas como campos necessários ao desenvolvimento e atuação do Estado moderno.

Nesse sentido, a gestão e a efetivação de políticas públicas têm como missão precípua e fundamental desenvolver

atividades relacionadas à identificação de demandas sociais gerais e setoriais visando a resoluções improrrogáveis. Para tanto, a gestão competente de políticas públicas necessita de prévio diagnóstico dos problemas que afetam a sociedade em diversas áreas, como: saúde, educação, segurança, assistência social, habitação, emprego e renda, transporte, meio ambiente, esporte, lazer, etc. Após a identificação dessas demandas sociais, o poder público, por meio de seus representantes, agenda, planeja, formula, implementa, fiscaliza e avalia programas, planos, projetos e ações nas esferas federal, estadual e municipal, buscando o bem-estar social coletivo.

Desse modo, espera-se que este livro, derivado de múltiplas mãos e composto por temáticas diversas relacionadas à realidade do tempo presente da gestão e das políticas públicas, contribua para as boas práticas e reflexões pertinentes aos domínios do serviço público em geral e no Brasil especificamente. É racional ressaltar que a obra leva em conta as preocupações e visões conjuntas das boas práticas no âmbito da gestão pública, corroborando, assim, o mister institucional da Unilab, qual seja: orientar e formar pessoas com vistas a “contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional”.

A partir das questões gerais supracitadas, apresentamos os conteúdos da obra em epígrafe. O primeiro capítulo, “A coprodução de políticas e serviços públicos”, de Aldenísio Moraes Correia e Hugo Marco Consciência Silvestre, apresenta a coprodução no setor público como um conceito contemporâneo empregado largamente entre os países europeus, mas que se espalhou por todos os continentes. Tra-

ta-se de uma estratégia para a produção de serviços públicos de que podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão, que, no conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder na tomada de decisão.

O segundo capítulo, a “Unilab como política pública de acesso à educação superior aos países lusófonos”, de Francisco Antonio de Sousa Rodrigues, Sâmia Nagib Maluf e Glauber Robson Oliveira Lima, faz uma análise sucinta sobre a origem da Unilab, criada pela Lei Federal n. 12.289/2010, como proposta dos objetivos da II Conferência de Intelectuais da Diáspora (CIAD), realizada na cidade de Salvador, Bahia, no ano de 2006, visando à promoção da integração educacional internacional com os países lusófonos e a oferta de subsídios para a inclusão social na Macrorregião do Maciço de Baturité, Ceará, estado do Nordeste brasileiro.

O terceiro capítulo, “Política municipal de saúde: o caso do Hospital ‘Doutorção’ em Acarape, Ceará”, de Juane Gabrielle da Costa Queiroz e Carlos Mendes Tavares, demonstra como novidade a decisão do gestor municipal em investir na construção de um hospital em um município de interior, levando em consideração a sua recente inauguração. Essa análise, que se configura de uma política pública de saúde, torna-se viável por trazer uma relevância significativa para os beneficiários locais e para a região.

O quarto capítulo, “O Sistema Único de Saúde e as limitações da atenção básica em saúde mental: interlocuções pertinentes à Psicologia”, de Ritiélly Nunes Félix, Virgínia Cavalcante Coelho e Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne, expõe o Sistema Único de Saúde (SUS), com ênfase na atenção básica e suas problemáticas como aporte de entrada ao SUS, bem como nas limitações dos profissionais

de saúde mental em atuar profilática e eficazmente na atenção básica.

O quinto capítulo, “Gestão e preservação do patrimônio histórico-cultural: legislação, teoria e prática”, de Jamilys Monte Castro, Victoria Régia Arrais de Paiva e Carlos Mendes Tavares, promove o debate sobre o papel da gestão pública e a necessidade de preservação do patrimônio histórico-cultural, tendo como propósito postergar as reminiscências memoriais e a respectiva história das cidades, de seus habitantes e de seus respectivos feitos no tempo e espaços sociais. O estudo também proporciona uma reflexão de caráter científico para o entendimento dos problemas existentes em relação à gestão dos patrimônios de ordem material e cultural.

O sexto capítulo, “Políticas públicas e gestão da educação infantil”, de Salma Nagib Maluf, Camila Tecla Morteau Mendonça e Patrícia Lakchmi Leite Mertzig Gonçalves de Oliveira, analisa as características da educação infantil no âmbito público. Trata-se de apontamentos de sua estrutura pedagógica, perpassando por seus desafios e atualizando suas obrigações legais, sociais e históricas, fornecendo uma visão ampliada de sua função desde seu começo assistencialista e galgando em sua evolução os pontos positivos e suas fragilidades.

O sétimo capítulo, “O processo decisório de inclusão de famílias no Cadastro Único: o caso do Cadastro Único do município de Redenção, Ceará”, de Jonarta Santiago Soares e Rosalina Smedo de Andrade Tavares, apresenta o Cadastro Único (CadÚnico) e sua importância para os entes da federação, influenciando na gestão de programas de assistência social com o cadastramento de pessoas que são consideradas aptas a participar dos programas do governo por possuir in-

formações como: família e domicílio, endereço de residência, características de moradia, forma de acesso a serviços públicos, composição familiar, despesas mensais e vinculação a programas sociais; e cada uma das pessoas que compõem a família, seus dados pessoais, documentação civil, qualificação escolar, situação no mercado de trabalho e rendimentos.

O oitavo capítulo, “Tecnologia da informação como política setorial de eficiência administrativa numa universidade federal brasileira”, de Francisco Naylton Lopes de Lima e Luís Miguel Dias Caetano, demonstra como a tecnologia da informação contribui direta e indiretamente para a eficiência na gestão pública, tanto na automação de processos rotineiros, simples e programados, quanto nas atividades que exigem um maior acúmulo de dados e a análise destes para a tomada de decisão.

Por último, a obra traz o nono capítulo, “Patrimonialismo público no Maciço de Baturité: os casos de improbidade administrativa em Pacoti, Ceará”, de Maria Larissia da Silva Mendes e Pedro Rosas Magrini, que aborda o patrimonialismo como ponto marcante de formação da sociedade brasileira, cuja característica principal é o legado da indistinção entre o que é público e o que é privado. Ou seja, tudo que pertence ao Estado pertence também ao detentor do poder no país. Assim sendo, trata-se de um traço cultural existente em algumas sociedades, possivelmente identificado quando há desigualdade na distribuição de riqueza e poder. Dentro das práticas patrimonialistas, algumas categorias expressam bem uma cultura local, destacando-se, por exemplo, o coronelismo e o clientelismo.

Antônio Roberto Xavier

Sâmia Nagib Maluf

Maria do Rosário de Fátima Portela Cysne

A COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS

ALDENÍSIO MORAES CORREIA

Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Foi bolsista do Programa de Bolsas de Tecnologia da Informação (Probti), atuando na Coordenação de Gestão de Pessoas entre 2012 e 2016, e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) entre 2017 e 2018, ambos na Unilab. É membro do Núcleo de Políticas & Administração Pública (NPAP). Tem interesse em pesquisas nas áreas de Administração Pública e Políticas Públicas, especialmente na temática de coprodução de serviços públicos. E-mail: <aldenisio.mc@gmail.com>.

HUGO MARCO CONSCIÊNCIA SILVESTRE

Doutor em Ciências da Administração - Gestão Pública pela Universidade do Minho (UM), mestre em Gestão e Administração Pública, especialista em Gestão e Administração Pública e graduado em Sociologia do Trabalho, todas essas últimas formações pela Universidade Técnica de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto IV da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e líder do Núcleo de Políticas & Administração Pública (NPAP). Pesquisador do *Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability of IST* (Ceris/Cesur) da UL. Professor e orientador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Diretor de relações internacionais na Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) para o período de 2018 a 2020. Tem centrado a sua pesquisa na área de Administração Pública e Políticas Públicas, com especial interesse na co-concepção de políticas e governança para a sua implementação. Tem publicado trabalhos em renomadas revistas nacionais e internacionais. E-mail: <hsilvestre@iscsp.utl.pt>.

Introdução

No decorrer dos últimos anos, as políticas públicas têm sido produzidas de formas bem distintas do que vinham ocorrendo. Nesse particular, emergiram arranjos que envolvem redes e parcerias com atores estatais e não estatais para a definição do desenho e implementação de políticas públicas.

Tais mudanças nascem sobretudo no âmago dos processos de reforma. O paradigma da *Nova Gestão Pública*, a título de exemplo, incorporou atores do setor privado no processo de entrega dos serviços públicos. Contudo, segundo Osborne (2010), é no modelo da *Nova Governança Pública* que o movimento toma contornos mais definidos, pois rapidamente é incorporada a ideia no setor público de que o envolvimento de novos atores levaria, além da produtividade, a uma maior eficiência e efetividade dos resultados e à melhor apropriação e envolvimento da sociedade em processos decisórios, o que colabora para o aprimoramento da democracia. Atualmente é possível identificar a presença de diversos tipos de organizações não governamentais na entrega de serviços públicos. Em face dessas transformações, movimentos sociais, associações comunitárias, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e usuários encontram-se envolvidos na coprodução e cogestão de políticas.

A coprodução no setor público é uma estratégia para a produção de serviços públicos de que podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão, que, no conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder na tomada de decisão (MORETTO NETO; SALM; SOUZA, 2014). Trata-se de um conceito contemporâneo empregado largamente entre países europeus, mas que se espalhou por todos os continentes. Assim, tem-se assistido a uma maior colaboração entre as agências governamentais com cidadãos e usuários para a produção de políticas e serviços públicos (BRANDSEN; VAN HOUT, 2006; OECD, 2011). Com isso, a abordagem tem-se figurado como de significância progressiva nas agendas de reforma do setor público, assim como para a comunidade acadêmica (ALFORD, 2009; OSBORNE; STROKOSCH, 2013; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). No caso nacional, é possível encontrar estudos que tratam desse tema, mesmo que ainda muito incipientes e limitados, como o de Lotta (2017).

Diante dessa escassez nacional, busca-se, por intermédio deste capítulo, jogar luz sobre o conhecimento da coprodução no setor público. Para tal, sistematiza-se a literatura internacional a fim de trazer breves considerações a respeito do mecanismo. Ao final, espera-se contribuir com informações que familiarizem e facilitem sua compreensão para a comunidade acadêmica e profissional brasileira, possibilitando dar início a um processo de elucidação da realidade desse fenômeno social no setor público nacional.

Desse modo, o trabalho começa por apresentar o contexto que emprega relevância do mecanismo da coprodução e depois, através das principais características conceituais

presentes nos trabalhos lidos, desvenda as suas faces mais recorrentes, como os diferentes conceitos, formas e níveis.

Mudança de paradigmas e o despontar da coprodução no setor público

Nos últimos anos, tem ocorrido uma radical reinterpretação sobre o modo com que políticas e serviços públicos são formados e entregues aos usuários. A elaboração não é mais tratada como um processo puramente *top-down*, mas produto da negociação entre os participantes do sistema político (BOVAIRD, 2007). Igualmente na implementação, os serviços não são mais entregues unicamente por profissionais e *staff* de agências do governo, sendo coproduzidos por usuários e comunidades beneficiárias (BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

A partir desse entendimento, observa-se uma nova forma de se ofertarem serviços públicos para a sociedade. Os cidadãos não são mais tidos como simples consumidores ou clientes dos serviços públicos, uma vez que individual e coletivamente eles podem contribuir com esforços valiosos para a produção desses serviços (PERCY, 1983).

Osborne (2010) afirma ter havido inúmeras mudanças na forma pelas quais as organizações públicas estão acostumadas a implementarem políticas públicas e consequentemente entregarem seus serviços. Atualmente esse processo se dá em um contexto de Estado plural, do qual participam diversos atores e onde a entrega dos serviços requer a negociação de relações interorganizacionais complexas e onde se incluem multiatores no processo de elaboração das políticas públicas. Tal sequência difere do modelo mais tradicional, uma vez que nesse último as políticas e os serviços públi-

cos são desenhados e providos para os cidadãos através da responsabilidade exclusiva dos agentes oficiais (servidores públicos, organizações públicas) (PESTOFF, 2006). Com isso, estaríamos, segundo Osborne (2010), num processo de transição que vai da velha administração pública ou administração pública tradicional, passando pela *Nova Gestão Pública* e culminando no paradigma que melhor descreve a realidade do século XXI, a *Nova Governança Pública*. Vale dizer, entretanto, que se trata de uma simplificação da realidade, pois, como bem coloca o referido autor, “[...] elementos de cada regime podem e irão coexistir com cada outro ou se sobrepor” (OSBORNE, 2010, p. 2, tradução nossa).

Consoante Pestoff (2006), em padrões associados às abordagens da administração pública tradicional e da *Nova Gestão Pública*, os cidadãos apenas demandam, consomem e avaliam os serviços prestados, não sendo encarregados de nenhuma parte do processo de provisão ou gestão. Porém, com o modelo da coprodução, tal entendimento passa a ser reformulado, baseando-se na concepção de uma população ativa e participativa que consome e produz. Hartley (2005, p. 29, tradução nossa) afirma que os padrões tradicionais estão sob a assunção de que a população é “[...] grandemente homogênea e a definição das suas necessidades e problemas é empreendida por profissionais que provêm serviços padronizados para a população”. Esta última, a população, estaria ciente desses serviços, contudo pouco interferindo neles (HARTLEY, 2005). Numa súmula, a população aparece sob um papel passivo na provisão dos serviços e também na elaboração das políticas públicas, daí a limitação das abordagens mais tradicionais apontada por Bovaird (2007), uma vez que essas ignoram o potencial papel dos cidadãos e da comunidade nesse processo.

Isso dito, passamos agora por explorar a coprodução em si, a começar por tratar da sua origem e evolução dentro do setor público.

A coprodução: origem e evolução

A abordagem da coprodução no setor público considera que os serviços públicos funcionam melhor quando são planejados e entregues em parceria com os cidadãos, de modo a conseguir aproveitar seus interesses, energias, *expertises* e ambições (OCDE, 2011). Não é, porém, um novo conceito. Os primeiros desses estudos datam do final da década de 1970, nos trabalhos de Oström e colaboradores (1996), e início dos anos 1980. Neles se constatou que as organizações públicas não estavam inteiramente responsáveis pelo resultado final dos serviços, contrapondo a recomendação de centralização massiva à época. Na segunda metade da década de 1990, aumentou o interesse pelo tema tanto acadêmica quanto empiricamente, pois constatou-se que a abordagem contratual com origem na *Nova Gestão Pública* não era garantia para a melhoria das finanças dos governos nem para o aumento da qualidade dos serviços prestados (ALFORD, 2009).

Seu ressurgimento, para além das limitações percebidas do modelo de provisão de serviços públicos tido como tradicional, pode estar relacionado resumidamente: à restrição fiscal das administrações públicas, o que prioriza repensar o escopo do serviço público local e como ele pode ser desenhado e entregue; às mudanças demográficas e expectativas do público, em que é demandado que se envolvam na definição dos serviços que desejam que sejam providos; às inúmeras inovações tecnológicas que ocorreram nos úl-

timos anos e que dão maior suporte ao envolvimento dos usuários (DUROSE et al., 2013). Além disso, demandas da sociedade por maior transparência, eficiência, participação e controle social sobre o aparato burocrático do Estado colaboram na forma como esse fenômeno se figura na atualidade (MORETTO NETO; SALM; SOUZA, 2014).

O conceito de coprodução

Quando nos referimos ao conceito de coprodução, implica dizer que tanto os cidadãos quanto o governo estão envolvidos (VAN ELJK; STEEN, 2013). Assim, de acordo com Alford (2009), apenas a combinação de uma organização pública e uma parte externa no processo de entrega dos seus serviços pode ser tida como coprodução, pois esta trata de atividades realizadas de maneira conjunta, em que há “[...] o envolvimento cooperativo direto por meio dos cidadãos e servidores das agências públicas na produção desses serviços (PERCY, 1984, p. 434, tradução nossa). Dessa maneira, a coprodução se contrapõe às formas de produção em que somente os cidadãos/comunidade estão envolvidos sem a participação do governo (por exemplo: empreendedorismo social) ou vice-versa; diferindo ainda da provisão social direta e exclusiva pelas associações privadas e também de mercado, que agem numa base comercial (JOSHI; MOORE, 2004).

Oström (1996) utilizou inicialmente o termo para descrever a relação potencial entre o prestador regular (organizações/servidores públicos) e os usuários na entrega dos serviços públicos. Contudo, outros importantes estudos surgiram desde sua aparição, vindo de diversas áreas, notadamente economia, ciência política, administração pública e terceiro setor. O fato é que essa variedade de abordagens

tem levado a múltiplas interpretações, as quais dificultam o desenvolvimento de pesquisas mais consistentes (BRAND-SEN; HONINGH, 2016; JO; NABATCHI, 2016) em razão da sobreposição conceitual. Dessa forma, a depender dos objetivos do pesquisador ou analista de políticas públicas, o conceito será apropriado de formas diversas.

Sharp (1980) descreve a coprodução como sendo um novo modelo do qual se destaca a responsabilidade conjunta dos cidadãos e dos agentes profissionais do governo para a entrega dos serviços públicos. Nesse processo, os cidadãos são vistos como recursos dos quais se deve fazer um melhor uso e que têm acrescido ao seu papel a responsabilidade, por também criarem os serviços públicos. Sua participação, nesse entendimento, recebe ênfase cooperativa, em que os cidadãos passam a aprender sobre fatores que afetam a entrega dos serviços e desenvolvem competências para que os mesmos atinjam seus objetivos.

Já Brudney e England (1983) concebem o modelo da coprodução como sendo o resultado da sobreposição entre dois grupos de participantes que produzem os serviços de forma conjunta (produtores regulares e consumidores). Nesse contexto, o apoio do cidadão torna-se essencial para definir os padrões do serviço.

Segundo Oström (1996, p. 1073, tradução nossa), em seu trabalho seminal, a coprodução trata “[...] (d)o processo através do qual os insumos utilizados para produzir um bem ou um serviço resultam da contribuição de indivíduos que não estão ‘na’ mesma organização”. Consoante a autora, o fenômeno da coprodução é uma forma de sinergia entre atores relacionados a um mesmo processo em função de um objetivo comum. Assim, não se caracteriza como um processo que irá ocorrer de forma espontânea em que benefícios

substanciais podem ser alcançados, mas pelo fato de que, em geral, cada uma das partes possui algo de importante que a outra necessita e que agrega valor tanto à instituição provedora do serviço quanto ao parceiro ou usuário.

Por sua vez, Bovaird (2007, p. 847, tradução nossa) coloca que a coprodução pode ocorrer através dos usuários e comunidade, estando esta relacionada à “[...] provisão de serviços através de relações regulares, no longo termo, entre os provedores de serviços profissionalizados (em qualquer setor) e usuários ou outros membros da comunidade, em que todas as partes fazem contribuições com recursos substanciais”.

O mecanismo pode ainda ser entendido como uma forma de planejamento, desenho, entrega e avaliação dos serviços públicos, em que se consideram como insumos diretos os cidadãos, usuários dos serviços e organizações da sociedade civil (OCDE, 2011). Nesse sentido, o termo abrange uma variedade de outros conceitos, no qual está condicionado a que parte da produção do serviço os cidadãos/usuários estão envolvidos.

Nessa perspectiva, Boyle e Harris (2009) ressaltam que a ideia central por trás desse movimento é a de que as pessoas que usam os serviços são recursos escondidos, não claros no sistema de produção, e de que nenhum serviço que ignora tal participação pode ser considerado eficiente. De mesmo modo, a coprodução é vista com potencial para proporcionar a sustentabilidade dos serviços públicos, especialmente sobre a qualidade que esses serviços apresentam, e isso ocorre mediante o nível de envolvimento de todos os *stakeholders* (POLLITT; BOUCKAERT; LÖFFLER, 2006).

A verdade é que, embora sejam observadas algumas diferenças nas perspectivas dos autores, é consensual o fato

de que deve existir interação entre os cidadãos/usuários, seja ela de maneira individual ou coletiva, e a organização no processo produtivo para gerar o resultado final. Nesse processo, destaca-se a responsabilidade conjunta, em que os cidadãos também criam os serviços que eles próprios usam, influenciando o seu padrão e agregando valor ao processo, uma vez que, segundo Oström (1996), cada uma das partes detém um recurso de que a outra parte necessita.

Nas pesquisas em administração pública, porém, a definição mais recorrente é aquela interpretada por Parks et al. (1981 apud PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012), como toda a contribuição através do esforço voluntário que cidadãos e/ou usuários dos serviços públicos dão para os agentes e/ou agências públicas para a provisão dos serviços públicos e que findam em melhoria da qualidade ou quantidade dos serviços de que eles próprios usufruem. As contribuições podem ser em termos de tempo, esforço, informação para a prestação de um serviço público ou produção de um bem (ALFORD, 2009).

Alford (2009) ressalta que a coprodução não se confunde com o voluntariado tradicional, de que não participam as organizações governamentais, também porque o processo coprodutivo se sucede num contexto profissional de entrega dos serviços públicos (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012), mesmo que não requeira necessariamente uma relação contratual entre as partes envolvidas, como prediz a abordagem da *Nova Gestão Pública*. Sendo assim, a coprodução poderá assumir várias formas e níveis, os quais passamos a descrever adiante.

Formas e níveis de coprodução

Como já avançado, o conceito de coprodução apresenta um significado impreciso e ambíguo na literatura. Nesse sentido, diversas pesquisas mostram que o termo pode assumir várias valências e momentos, podendo ocorrer através de arranjos coprodutivos temporários para a solução de um problema específico ou de forma contínua, numa base regular e sustentável para a produção dos mesmos, isto é, através da coprodução institucionalizada, conforme previsto por Joshi e Moore (2004). Além disso, diferentemente do que se considera nos primeiros estudos, a coprodução não se limita somente à fase de entrega dos serviços, porquanto poderá ser mais abrangente, indo do desenho à avaliação (BOVAIRD; LÖFFLER, 2012; SICILIA et al., 2016) e podendo atingir diversos níveis organizacionais, o que se assume como impactante para a eficiência, eficácia e qualidade na provisão dos serviços públicos.

Considerando os diferentes momentos e valências em que pode ocorrer, diversos autores advogam que a coprodução é aplicada por meio de diversas fases do ciclo de produção (BOVAIRD, 2007; BOVAIRD; LÖFFLER, 2012; SICILIA et al. 2016). Nessa lógica, o termo “coprodução” caracteriza-se como sendo um termo “guarda-chuva” que abriga diferentes conceitos-chave. Pestoff, Osborne e Brandsen (2006), por exemplo, diferenciam três arranjos de coprodução a partir do papel dos atores no processo: a cogovernança, na qual a parte terceira participa no planejamento e entrega dos serviços públicos; a cogestão, em que se produzem os serviços em parceria com o Estado; e a coprodução, referindo-se a uma visão mais restrita do termo, no qual cidadãos produzem seus próprios serviços, ao menos em parte, e tal pode

incluir aqueles serviços em que não há a provisão direta do Estado, porém com seu financiamento e sob sua regulação.

Já Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), buscando saber quando de fato as organizações públicas podem contar com contribuições dos cidadãos para a provisão dos serviços públicos, consideram que estes podem trabalhar em qualquer estágio da produção do serviço em função de gerar algo de valor. Sob essa assunção, teríamos então cinco fases do ciclo de produção de um serviço no qual a coprodução pode acontecer: co-comissionamento, codesenho, coentrega e coavaliação (*co-commissioning, co-design, co-delivery e co-assessment*, no original em inglês) – cada uma delas com uma natureza temporal específica para o processo de melhoria dos serviços.

A utilização do mecanismo da coprodução, em qualquer que seja a fase ou ciclo de produção do serviço, embora apresente benefícios, não está isenta de custos. Nesse particular, deve-se dar atenção à eficiência no seu uso para a provisão, que é associada por diversos autores à sua relação entre custo e benefício. Tais custos e benefícios devem ser analisados tanto para a organização pública quanto para aqueles que contribuem como sendo a parte terceira, incluindo ainda outros beneficiários (LÖFFLER; WATT, 2009; OSTRÖM, 1996; PARKS et al., 1981). Estes dois conceitos, coprodução e eficiência, relacionam-se, pois, pela possibilidade de redução dos custos dos governos (nesse particular, para os governos locais), bem como pela melhoria da qualidade dos serviços e seus resultados. Tal redução dos custos no governo local e melhoria no desempenho da organização tornam-se possíveis de concretização porque a atividade coprodutiva pode vir a ser de dois tipos: aditiva, na qual o foco está na adição de maior suporte dos usuários e comu-

nidade na intervenção dos profissionais; e substitutiva, na qual maiores esforços e insumos dos usuários e comunidade são substitutos do trabalho e recursos dos profissionais (LÖFFLER; WATT, 2009). Segundo Oström (1996), a coprodução substitutiva, porém, não dispõe de potencial para a sinergia da coprodução, uma vez que melhores resultados não são alcançados necessariamente com a combinação da adição de mais insumos das duas partes envolvidas no processo, isto só seria possível para aquela complementar, ou seja, aquela que adiciona valor à produção.

No que se refere aos motivos organizacionais de se adotar o processo coprodutivo, conforme Joshi e Moore (2004), estariam estes relacionados a dois fatores: àqueles direcionados à governança, que corresponde a um declínio na capacidade de governar local ou nacional; e àqueles direcionados a problemas logísticos, que acontecem quando alguns serviços não podem ser entregues efetivamente, por conta de a envolvente organizacional ser muito complexa ou instável ou por conta de os custos de se interagir com um grande número de necessidades dos residentes serem muito elevados. Assim, considerando as diferentes fases em que se pode ocorrer a coprodução, Bovaird (2007) considera que é mais provável que os atores se envolvam diretamente na fase de entrega, quando se trata da motivação por problemas logísticos, enquanto que nas demais se encontram questões mais relacionadas a problemas de governança.

Consoante Brudney e England (1983), a coprodução pelos atores externos envolvidos no processo pode ser classificada de três formas, segundo a natureza dos benefícios percebidos: individual, grupal ou coletiva. Isso pode ocorrer em qualquer uma das fases/estágios de produção apresentadas por Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017). Na primeira

delas, o usuário participa da produção do bem ou serviço de que usufrui; isso acontece através de um pequeno esforço, e o benefício gerado é maior para o indivíduo do que para a sociedade; na segunda, o conjunto de indivíduos busca melhorar a qualidade dos serviços prestados àquele grupo, podendo haver coordenação formal do relacionamento entre as partes; na terceira, os benefícios são usufruídos por toda a comunidade a partir da cooperação contínua entre usuários e produtores regulares. De acordo com esses autores, a coprodução, sob essa classificação, encontra-se hierarquizada, indo do nível individual para o coletivo, sendo que no último ocorre uma coprodução “substancial”. Para Bovaird (2007), a interação com o cidadão individual é mais atrativa para os profissionais na fase de entrega, enquanto que coletivamente se coaduna para as demais fases, isso por conta dos custos de transação envolvidos para cada atividade.

É salutar que o envolvimento dos atores no processo de coprodução dos serviços públicos, como mostrado acima, passe a ocorrer por meio de três atividades principais, segundo Whitaker (1980): 1) quando o cidadão requer assistência, neste caso, exercendo influência sobre a maneira como as atividades da agência são conduzidas e a maneira como essas atividades são distribuídas através dos membros da comunidade; 2) quando o cidadão provê assistência, isso através da cooperação ou não cooperação nas atividades requeridas pelos órgãos oficiais, influenciando, assim, o fluxo de trabalho de algumas agências, impondo, desse modo, limites aos tipos de programas que a agência pode implementar; 3) e, por fim, quando ocorre o ajuste mútuo das expectativas dos cidadãos e agentes. Nesse caso, o ajuste mútuo influencia a política pública, introduzindo a consideração única do cidadão individual nas atividades do serviço

do agente, razão pela qual se assiste a uma divisão pelas partes da responsabilidade pela decisão de suas ações. Com isso, para reconhecer os limites impostos pelos cidadãos e poder contar com oportunidades ofertadas por eles, a coprodução requer que as agências que ofertam os serviços desenvolvam novas maneiras de participação dos usuários dos seus serviços.

Ainda nessa linha de classificação das formas e níveis da coprodução no setor público, conforme foi destacado nas três abordagens sobre os modelos adotados pela administração pública, a participação dos cidadãos/usuários dos serviços públicos tem sido ressignificada ao longo dos últimos anos, especialmente para a produção dos serviços públicos, sendo necessários alguns delineamentos para essa participação. Nesse sentido, Salm e Menegasso (2010) exploram os conceitos de participação cidadã e a produção de serviços públicos, apontando para cinco diferentes modelos de coprodução a partir de tipologias de participação que poderão ser adotadas pelos gestores, a saber: a coprodução nominal, em que não acontece participação efetiva e de poder do cidadão sobre o Estado; a coprodução simbólica, que tem quase sempre um caráter manipulativo e serve para demonstrar a presença do Estado; a coprodução funcional, que deve ser organizada com base em resultados e dentro do princípio do menor custo; a coprodução representativa com sustentabilidade; e, por fim; a coprodução para a automobilização comunitária, sendo resultante da delegação de poder pelo Estado, em que o *empowerment* e a *accountability* são essenciais.

Segundo esses autores, a relação entre a participação dos cidadãos na esfera pública e a coprodução dos serviços públicos empresta uma nova perspectiva à administra-

ção pública, dado que isso cria um elo entre a participação do cidadão e a produção desses serviços. Na sequência ao trabalho dos autores supracitados, Moretto Neto, Salm e Souza (2014) afirmam haver modos de gestão que se diferenciam entre os modelos descritos em diversos aspectos.

Considerações finais

De fato, a ideia de coprodução mantém nos gestores públicos uma atenção especial para com os usuários dos serviços por uma razão: “[...] eles são os potenciais – e frequentemente necessários – contribuintes de tempo e esforços direcionados ao alcance dos objetivos organizacionais”, que, tão logo coproduzam efetivamente, passam a melhorar o desempenho e a reduzir os custos das agências públicas (ALFORD, 2009, p. 9, tradução nossa). Para algumas áreas de atividade do governo, os cidadãos devem assumir necessariamente um papel de também produzirem o serviço. Desse modo, auxiliam para que se tenha sucesso na entrega destes e simultaneamente se alcancem os objetivos organizacionais. Serviços de saúde e educação exemplificam essa disposição, ao passo que é necessário que quem está a receber o serviço se comporte de determinadas maneiras, seguindo rigorosamente uma dieta recomendada pelo profissional de saúde ou realizando as tarefas requeridas pelo professor (ALFORD, 2009).

Na coprodução, parte-se da premissa de que os usuários dos serviços e outros membros da comunidade possuem ativos significantes, no qual são insumos importantes para o processo de produção do serviço público. Tais ativos referem-se ao conhecimento apresentado por quem se envolve na atividade de forma voluntária, pois os cidadãos/

usuários sabem coisas que alguns profissionais não sabem e, desse modo, dão a oportunidade de otimizar a produção; refere-se ainda a recursos, como tempo, energia, habilidades e até dinheiro para ajudar eles mesmos ou outros, podendo ser alocados no processo de produção; à complacência, à medida que tornam o serviço mais efetivo pela extensão na qual eles vão de acordo com o que é requerido pelo serviço; às ideias e criatividade, possibilitando o desenvolvimento de abordagens inovadoras para os serviços e concomitantemente seus resultados finais; ou ainda à legitimidade, uma vez que, pelo seu próprio exemplo, influenciam os pares a usar e a contribuir com os serviços (LÖFFLER; BOVAIRD, 2016). Tudo isso pelo envolvimento que positivamente influenciará a eficácia da organização governamental, ampliando as possibilidades desta em alcançar seu fim último.

Nesse contexto, o desafio passa então pelo conhecimento de como encorajar tais sujeitos a estarem envolvidos na coprodução e ainda a adotarem uma participação ativa. Nesse particular, Löffler e Watt (2009) afirmam que o papel do profissional do serviço seria o de, em parte, provocar a mobilização dos usuários e comunidade em torno do serviço e, ao mesmo tempo, encontrar mecanismos para se maximizar a influência quando se utilizam desse envolvimento.

Por fim, frente aos recursos escassos de que os estados dispõem para que a provisão de serviços públicos seja célere, eficaz, com qualidade e que corresponda às necessárias exigências dos seus utilizadores, tem despontado a coprodução como meio alternativo para suprir as necessidades coletivas individualmente sentidas.

Encerra-se este capítulo dando ênfase à necessidade de estudos que explorem de forma mais consistente o fenômeno social no contexto econômico, social e institucional

do Brasil. Segundo Needham (2008), embora a coprodução mude o padrão convencional de elaboração das políticas públicas, dando oportunidade para os serviços serem entregues de maneira mais efetiva e no menor custo para o Estado, é importante melhor entender suas implicações.

Referências

ALFORD, J. *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2009.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 4, p. 1119-1138, 2012.

BOYLE, D.; HARRIS, M. *The challenge of co-production: How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services*. London: Nesta, 2009.

BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 427-435, 2016.

BRANDSEN, T.; VAN HOUT, E. Co-management in public service networks: The organizational effects. *Public Management Review*, v. 8, n. 4, p. 537-549, 2006.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

DUROSE, C. et al. *Transforming local public services through co-production*. United Kingdom: Inlogov, 2013.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

JO, S.; NABATCHI, T. Getting back to basics: Advancing the study and practice of coproduction. *International Journal of Public Administration*, v. 39, n. 13, p. 1-8, 2016.

JOSHI, A.; MOORE, M. Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, v. 40, n. 4, p. 31-49, 2004.

LÖFFLER, E.; BOVAIRD, T. User and community co-production of public services: What does the evidence tell us? *International Journal of Public Administration*, v. 39, n. 13, p. 1-14, 2016.

LÖFFLER, E.; WATT, P. *Understanding the efficiency implications of co-production*. [S. l.]: Larci, 2009.

LOTTA, G. S. *Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos*. Disponível em: <<http://www.rae.com.br>>. Acesso em: 5 out. 2017.

MORETTO NETO, L. M.; SALM, V. M.; SOUZA, V. B. A co-produção dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, v. 77, n. 5, p. 766-776, 2017.

NEEDHAM, C. Realising the potential of co-production: Negotiating improvements in public services. *Social Policy and Society*, v. 7, n. 2, p. 221-231, 2008.

OECD. *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. Paris: OECD, 2011.

OSBORNE, S. P. (Org.). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London; New York: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, v. 24, p. 31-47, 2013.

OSTRÖM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

PARKS, R. B. et al. Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, v. 9, n. 7, p. 1001-1011, 1981.

PERCY, S. L. Citizen coproduction: Prospects for improving service delivery. *Journal of Urban Affairs*, v. 5, n. 3, p. 203-210, 1983.

PERCY, S. L. Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Quarterly*, v. 19, n. 4, p. 431-446, 1984.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006.

PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUERE, B. Co-Production as a maturing concept. In: PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUERE, B. (Org.). *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge, 2012. p. 1-10.

PESTOFF, V.; OSBORNE, S. P.; BRANDSEN, T. Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*, v. 8, n. 4, p. 591-595, 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G.; LÖFFLER, E. Making quality sustainable: Co-Design, co-decide, co-produce, co-evaluate. In: 4QC CONFERENCE, 2006, Tampere. *Anais...* Tampere: Report of the Scientific Rapporteurs, 2006. p. 1-22.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. CD-ROM.

SHARP, E. B. Toward a new understanding of urban services and citizen participation: The coproduction concept. *Midwest Review of Public Administration*, v. 14, p. 105-108, 1980.

SICILIA, M. et al. Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, v. 82, n. 1, p. 8-27, 2016.

VAN ELJK, C. J. A.; STEEN, T. P. S. Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, p. 358-382, 2014.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.

WHITAKER, G. P. Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, p. 240-246, 1980.

UNILAB COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR AOS PAÍSES LUSÓFONOS

FRANCISCO ANTONIO DE SOUSA RODRIGUES

Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Integrante do Grupo de Pesquisa de Gestão de Políticas Sociais (GPS) da Unilab. Pesquisador júnior. Pesquisa Expressões Culturais afro-brasileiras no Maciço de Baturité-CE, com publicação de capítulo de livro e artigos nos temas expressões afro-brasileiras no município de Aracoiaba-CE). Foi educador do Projeto E-Jovem na Escola de Ensino Médio Almir Pinto. Lecionou as disciplinas de: Informática, Práticas Trabalhistas Profissional e Social (PTPS), Empregabilidade e Empreendedorismo e como elaborar seu plano de negócios. Foi professor temporário do ensino fundamental II da Rede de Ensino Municipal de Aracoiaba-CE. Coursou *Français sans Frontières* pelo portal do Instituto Aliança em parceria com a embaixada francesa.

E-mail: <fransisco02rodrigues@gmail.com>.

SÂMIA NAGIB MALUF

Pós-Doutora em Ciências da Educação pela Universidade do Minho (UM), doutora em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestrada em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Gestão Estratégica em *Marketing* pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Administração pela Faculdade de Ciências Gerenciais. Professora associada, ex-coordenadora de extensão, ex-coordenadora da área e ex-coordenadora do curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ex-Coordenadora e professora adjunta do curso de Ciências Econômicas do *Campus* Avançado de Sobral, da Universidade Federal do Ceará (UFC). Avaliadora *ad hoc* do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). Autora do livro *Administrando o comércio exterior do Brasil*, publicado pela Edições Aduaneiras, São Paulo. Experiência profissional e acadêmica na área de Administração de Comércio Exterior. Experiência acadêmica na área de Economia. Linha de pesquisa na área de Desenvolvimento Econômico, Políticas Públicas, Crescimento e Economia Internacional.

E-mail: <samia@unilab.edu.br>

GLAUBER ROBSON OLIVEIRA LIMA

Doutorando em Políticas Públicas, mestre em Planejamento e Políticas, ambas as formações pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em História e Geografia pela Faculdade Kurios (FAK) e graduado em História e em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Professor de educação básica vinculado à Secretaria da Educação Básica do Ceará. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração de Sistemas Educacionais. Membro do grupo de pesquisa Gestão de Políticas Sociais (GPS) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

E-mail: <profglauber80@gmail.com>.

Introdução

O presente trabalho trata de uma análise sucinta sobre a origem da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), criada pela Lei Federal n. 12.289/2010, como proposta dos objetivos da II Conferência de Intelectuais da Diáspora (CIAD), realizada na cidade de Salvador, Bahia, no ano de 2006, visando à promoção da integração educacional internacional com os países lusófonos¹ e a oferta de subsídios para a inclusão social na Macrorregião do Maciço de Baturité², Ceará, estado do Nordeste brasileiro.

Compreendendo que a relação dos aspectos sociais com a educação constitui um dos maiores desafios existentes nas regiões brasileiras, isso nos faz refletir a respeito das desigualdades sociais presentes no país. Hoje o grande

¹ O Dicionário Informal conceitua “lusofonia” como sendo “O conjunto de identidades culturais existentes em países falantes da língua portuguesa, como Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, e por diversas pessoas e comunidades em todo o mundo”. Portanto, “lusófono” significa “da língua portuguesa” ou “de língua portuguesa”.

² A Macrorregião do Maciço de Baturité é sem dúvida uma das mais belas e acolhedoras regiões do estado. A região é vastamente rica em paisagens serranas, com uma vegetação peculiar da Mata Atlântica da Região Nordeste e com uma variada opção de cachoeiras espalhadas dentro de alguns municípios desse território. A macrorregião possui uma extensão territorial de 4.820 km², abrangendo 13 municípios: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Palmácia, Pacoti e Redenção.

desafio por parte da educação superior ainda é o de promover as práticas educacionais, haja vista a aproximação da realidade local, pois bem se sabe que o desenvolvimento de uma região está diretamente ligado aos investimentos educacionais. Sabendo dessa importância, cabe à sociedade refletir como a criação de uma universidade pode promover transformações sociais dentro de uma região que apresenta incapacidade de gerar emprego e renda para a população.

O pressuposto acima mencionado nos remete ao movimento de criação da Unilab no interior do Ceará, cujo desafio maior é promover a integração internacional com os países lusófonos através da política de acesso ao ensino superior.

A implantação de instituições de ensino superior para o enfrentamento das desigualdades nas regiões ficou por muitos anos despercebida pelas políticas públicas educacionais, o que fez com que muitos jovens estudantes recém-concludentes do ensino médio em situação de vulnerabilidade social deixassem de sonhar com a possibilidade de ingressar no ensino superior.

Um cenário ainda mais distante e similar à realidade brasileira fez com que as representações intelectuais da África e da Diáspora se reunissem para discutir as necessidades de criar estratégias para a expansão do ensino superior por meio de cooperação solidária, haja vista que os países africanos com expressão de língua portuguesa demandam educação, principalmente o ensino superior. E a Diáspora africana, como dispersão do povo desse continente pelo mundo em razão da escravidão, necessita de apoio para reforçar suas resistências em várias frentes, especialmente por meio da ponte educacional entre o “cá e o acolá”, entre o Brasil e a África, entre o Maciço de Baturité e a Comuni-

dade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (FERREIRA, 2009; GOMES, 2004, 2013).

Os demais países da CPLP, à exceção de Macau, não contam com um sistema organizado de educação superior e a pequena parcela da população que o frequenta é parte de uma elite social e econômica. Além disso, em função de diversas questões sociopolíticas, há carência de políticas públicas e institucionais capazes de aproximar as demandas da população de programas e atividades acadêmicas. (UNILAB, 2010, p. 24).

Em face dessa situação, torna-se essencial um maior empenho da Diáspora africana com traços históricos e culturais africanos, prestando solidariedade e apoio aos diferentes países de língua portuguesa, engajando-se no desafio de promover a expansão e a melhoria do ensino com ênfase na realidade comum e apoiando o “Renascimento Africano”. Diante disso, a formação educativa é apontada como o caminho para a superação dos desafios dos problemas socioeconômicos. Nessa perspectiva, viabilizar a promoção do ensino superior é considerado um dos princípios contributivos para o crescimento regional e a inclusão social.

Este estudo, de abordagem qualitativa, com revisão de literatura e com base em fontes secundárias, tem como escopo analisar o contexto de criação da Unilab e seus propósitos no âmbito dos “70 Pontos de Salvador”. A Unilab tem como foco maior promover a integração de estudantes entre Diáspora e países membros da CPLP. Busca também a compreensão de como a ação e a atuação em áreas estratégicas educacionais são capazes de melhorar o desenvolvimento regional a partir da Macrorregião do Maciço de Baturité, com ponte em países africanos e do Timor Leste, por exemplo.

Unilab: origem e implantação

O desenvolvimento da política internacional brasileira possibilitou a inserção do país em cenários que desde então não eram vistos como preferenciais. A construção de núcleos voltados diretamente para estudos de culturas em áreas específicas é justificada pelo novo contexto cultural, econômico e político implantado no Brasil. O direcionamento de relações com o mundo lusófono torna-se ponto de partida para o andamento das aproximações internacionais do Brasil com os países africanos de língua portuguesa. Diante disso, com o objetivo de alargar os relacionamentos no âmbito cultural e educacional, nasce o projeto Unilab, uma universidade integrada internacionalmente (DIÓGENES; AGUIAR, 2013).

A luta pelo renascimento africano surge ao longo da história das Diásporas, que têm em suas raízes os traços culturais e históricos do povo africano. O reconhecimento de um maior engajamento das Diásporas espalhadas pelo mundo na luta pelas desigualdades sociais poderá contribuir para a ascensão de um povo que tem na sua história a marca da escravidão. O apoio das comunidades com raízes históricas africanas auxilia diretamente no desenvolvimento de políticas que contribuam para o firmamento de cooperações solidárias com elementos fundamentais ao “Renascimento africano” (ITAMARATY, 2006).

E o Brasil, sendo considerado a maior Diáspora presente no globo terrestre, empresta sua contribuição por intermédio de firmamentos oficiais, como posição de estratégias para o ponto de cooperações; dentre elas, nós temos o fomento do ensino superior. As discussões a respeito da criação de políticas educacionais abordadas na plataforma de ação dos “70 Pontos de Salvador” objetivaram a criação

de cooperação educacional entre os países africanos com a Diáspora brasileira, o que possibilitou abrir caminhos para o campo educacional com vistas a interesses comuns (RODRIGUES; MONIZ; XAVIER, 2016).

Na proposta dos “70 Pontos de Salvador”, o Brasil assume o papel de promover a formação do ensino superior, proporcionando a integração internacional entre os países lusófonos. De acordo com os relatos de Rodrigues, Moniz e Xavier (2016), os pontos referentes ao desenvolvimento da educação superior dentro dessa proposta consolidam o plano de pluralismo em promover o acesso ao ensino superior, ampliando o intercâmbio intelectual em áreas decisivas para o desenvolvimento dos países envolvidos.

Ainda com fins de reconhecimento da importância da cooperação científica entre o Brasil e a CPLP, em especial os países africanos, pode-se destacar que as discussões dos “70 Pontos de Salvador”, os concernentes ao desenvolvimento da educação, ensejam a promoção da expansão do intercâmbio acadêmico como forma de reforçar o ensino da história e da cultura africana na Diáspora. Com isso, aprofunda-se ainda mais o relacionamento no âmbito científico já existente entre o Brasil e o continente africano.

É nesse contexto que a construção da Unilab desenvolve seu projeto político-pedagógico, com o propósito de intervir em âmbitos considerados primordiais, de modo a contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Brasil, com vistas ao interesse comum da Diáspora brasileira e países africanos, o que demonstra claramente o papel da Unilab dentro da plataforma de ação dos “70 Pontos de Salvador”. Essa ação deixa bem clara a menção aos pontos voltados para essas populações historicamente desfavorecidas (ITAMARATY, 2006). Em suma, a conferência viabi-

lizou o caminho para a criação da Unilab, que nasce com a proposta de integração entre países africanos de língua portuguesa. A Unilab é uma instituição de ensino que atua em cooperação educacional.

A característica de Universidade voltada à cooperação internacional, em particular com estudantes, pesquisadores e instituições oriundos de países que têm o português como língua oficial, é uma construção que exige a identificação de novas articulações entre o local e o global. Trata-se, afinal, de uma instituição que tem ‘os pés no Maciço e os olhos na África’. Ou seja: o laboratório de estudos para a formulação de propostas em sintonia com os objetivos da cooperação com a África é, pois, o próprio território. (VIEIRA et al., 2015, p. 6).

Dessa forma, podemos constatar que a plataforma de Salvador abriu caminhos para a construção da Unilab inserida no contexto internacional de ensino superior com a missão de promover e disseminar o conhecimento em um ambiente com distintas identidades. E o grande desafio da instituição está no compromisso com o pluriculturalismo e a cooperação solidária.

O que podemos constatar nos escritos de Rodrigues, Moniz e Xavier (2016, p. 4) é que:

A universidade surge como uma resposta no contexto de referência nas propostas abordadas dentro dos 70 pontos de Salvador. A II CIAD, sendo um centro que promove tanto no contexto interno e externo uma coletividade que difunde, além do ensino, a cultura e o intercâmbio acadêmico entre estudantes de países africanos de língua portuguesa, condicionando o reconhecimento da luta histórica do povo africano.

A intensidade das discussões da II CIAD sobre o desenvolvimento da educação vai ao encontro das diretrizes gerais da universidade, firmadas pela missão de integração internacional, preferencialmente com países africanos que adotam ou utilizam a língua portuguesa como idioma.

A universidade busca construir uma ponte histórica e cultural entre o Brasil e os países de língua portuguesa, especialmente os da África, compartilhando soluções inovadoras para processos históricos similares. E ainda deseja auxiliar no fortalecimento de uma rede internacional que, com respeito à soberania dos países parceiros, permitirá a realização de ações e intervenções de apoio técnico, acadêmico, científico, cultural e humanitário. (DIÓGENES; AGUIAR, 2013, p. 11).

A Unilab é, portanto, uma instituição de educação superior que possui como vocação a construção de vínculos estreitos com a realidade específica do Maciço de Baturité, tendo como perspectiva a cooperação internacional solidária com os países de língua oficial portuguesa (DIÓGENES; AGUIAR, 2013). Consoante Meneghel, Nogueira e Vieira (2017), os indicadores socioeconômicos da região, assim como dos países parceiros, revelam territórios marcados pela pobreza, analfabetismo e carência de infraestrutura básica.

Para Hiluy Filho et al. (2011), a interculturalidade singulariza a Unilab no cenário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras, ao mesmo tempo que a desafia a produzir conhecimento capaz de identificar, reconhecer e valorizar as múltiplas culturas constitutivas do Maciço do Baturité e dos países parceiros. Com isso, vemos que a universidade se particulariza no contexto das demais

(IFES) do Brasil. Ela carrega a missão de integrar diversas culturas em um único espaço e a missão de promover soluções para o combate das desigualdades sociais no seu entorno, bem como desenvolver cooperação com os países africanos de língua portuguesa e com o Timor Leste, na Ásia.

Num contexto propício à concepção dos elementos formadores das características da Unilab, a referida instituição atua em áreas táticas para o desenvolvimento do conhecimento entre os mais desfavorecidos e a sua singularidade abre caminhos para novas perspectivas de desenvolvimento econômico da região e dos países parceiros. Considerando essas reflexões, é possível entender a relevância da implantação da Unilab nesse território do Estado, de modo que a instituição pretende combinar eixos educacionais e sociais, que são fatores que constituem suas atividades e que viabilizam caminhos para o fortalecimento e a criação de estratégias importantes para promover o enfrentamento dos problemas locais.

Em razão disso, percebe-se, portanto, que o Maciço de Baturité, com suas demandas, torna-se um campo aberto para a realização de trabalhos e estudos que promovam soluções para problemas concretos da realidade, buscando a melhoria das necessidades locais (DIÓGENES; AGUIAR, 2013).

Unilab: implantação e propósitos

A Unilab é, além de tudo, uma proposta ousada de ensino superior. Na sua caracterização, tem como desafio promover a inclusão e a integração entre países lusófonos. O processo de criação da Unilab foi iniciado no ano de 2008, quando Luiz Inácio Lula da Silva, então presidente do Bra-

sil, encaminhou o Projeto de Lei (PL) para ser apreciado pelo Congresso Nacional. Naquele contexto dos trâmites do PL, a cidade de Redenção, no Ceará, já era sinalizada como sede da universidade. Em meio a esse contexto, emerge então a autorização por parte do Ministério da Educação para instalar a comissão de implantação da nova IFES no Ceará, que começa a dar seus primeiros passos para sua existência efetiva.

De acordo com Gomes e Vieira (2013, p. 86), “[...] diferentemente de outros estados da federação ou mesmo do Nordeste, [há] até poucos anos atrás, o Ceará tinha apenas uma universidade federal, com *campus* único em Fortaleza”. Com o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o ensino superior, a Universidade Federal do Ceará (UFC) tornou-se uma universidade *multicampi*, com instalações em algumas cidades do interior do estado. Diante desse cenário, reacenderam-se as esperanças do povo do Ceará de abrigar mais uma universidade federal, um sonho que já se tornava quase que inatingível para o povo cearense. A concretização da instalação da Unilab no interior cearense se efetivou com o fechamento das negociações políticas que levaram à criação da instituição.

A Unilab é uma instituição federal criada com a proposta de integração com países membros da CPLP, principalmente os países africanos. Em 20 de julho de 2010, Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei n. 12.289, dando origem à Unilab, a mais nova universidade federal. E o seu objetivo é:

Art. 2º – A Unilab terá como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para

contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional. (BRASIL, 2010, p. 1).

A Unilab está implantada no interior do estado do Ceará, mais especificamente no Maciço de Baturité, com sede e foro na cidade de Redenção, município escolhido para sediar a sede da Unilab por ter sido pioneiro na libertação dos escravos, cinco anos antes da assinatura da Lei Áurea, em 1888. Atualmente a instituição possui quatro *campi*: *Campi* da Liberdade e das Auroras, situados na cidade de Redenção-CE; *Campus* dos Palmares, no município de Acarape-CE; e *Campus* dos Malês, em São Francisco do Conde, na Bahia. As primeiras atividades acadêmicas da universidade se iniciaram no dia 25 de maio de 2011, o Dia da África, no *Campus* da Liberdade.

Segundo Heleno (2014), a escolha de Redenção como sede da instituição, município em que 116 homens e mulheres foram libertos oficialmente da escravidão em 1883, denota a dimensão simbólica desse projeto. Considerando o marco histórico de Redenção ter sido a primeira cidade brasileira a abolir a escravatura, o município foi escolhido para a implantação da Unilab, criada no contexto de integração internacional, que se caracteriza especificamente pela promoção de intercâmbio acadêmico com países membros da CPLP.

De acordo com Heleno (2014, p. 111), “[...] a criação da Unilab, instituição acadêmica de matriz internacional, concebida à base da cooperação, oferece um rico laboratório para a compreensão das relações do Brasil com os países africanos de língua oficial portuguesa”. Concebida e im-

plantada em articulação com a Política Externa Brasileira (PEB) em atendimento às diretrizes internacionais da Unilab, a instituição fomenta a Cooperação Sul-Sul (CSS). Nessa perspectiva, o Brasil assume a direção para o desenvolvimento educacional de cooperação, que resultou na organização de universidades temáticas que buscam construir a ampliação do acesso ao ensino superior em regiões menos favorecidas.

Em face deste cenário, ao longo da última década o Brasil reuniu os seus esforços aos da comunidade internacional e adotou vários compromissos para o desenvolvimento da África. Dentre estes está a constituição da Unilab, que, como vimos, vem ao encontro de recomendações de diversos fóruns internacionais de cultura e de educação que indicam a importância de as instituições de ensino superior se dedicarem ao fomento do desenvolvimento econômico e social e à promoção da pesquisa em todos os campos, em particular nos domínios da ciência, da tecnologia e da inovação. Esta universidade representa, portanto, claro avanço na política brasileira de cooperação com a África e com os países de língua portuguesa, ao dar suporte a processos de desenvolvimento sustentável em que a produção de conhecimentos e a educação são prioridades. (UNILAB, 2010, p. 20).

Com relação à implantação da Unilab, Vieira et al. (2012) relatam que: a Unilab foi criada em momento ímpar da educação superior no Brasil, em que se permitiu, durante o governo do ex-presidente Lula, a retomada da expansão e da criação de novas instituições federais. Esse período representou a retomada de implantação de políticas públicas, havendo a duplicação de recursos, a ampliação de vagas, a criação de novas universidades federais e a

implantação de políticas afirmativas visando à democratização do acesso e da permanência dos estudantes nas universidades federais.

Sobre essas políticas, Hiluy Filho et al. (2011) relatam que a Unilab ainda se destaca dentro das metas do processo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil. Dado esse cenário de estratégias de desenvolvimento das instituições de ensino superior, evidencia-se o comprometimento do presidente com a educação superior como um caminho para o fortalecimento da economia brasileira e a democratização do acesso às universidades públicas.

De acordo com os escritos de Freire et al. (2017), a Unilab, portanto, sob a égide da integração internacional e da interiorização, ocupa um novo espaço na geopolítica da educação superior brasileira, contribuindo para o desenvolvimento de uma integração solidária, que se pauta no conhecimento compartilhado.

Em relação à interiorização do ensino superior, essa política pública possibilita acesso, inclusão social, investimento em ciência e tecnologia, desenvolvimento regional, cooperação cultural, científica e educacional e desenvolvimento nacional, que se traduzem de acordo com as finalidades da instituição (BARROS; NOGUEIRA, 2015).

Ainda se referindo à criação da Unilab no contexto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), percebe-se, então, que a sua instalação se constitui como promissora para o desenvolvimento do Maciço de Baturité. De acordo com Vieira et al. (2015), foi nesse contexto que houve a abertura para que seu projeto institucional buscasse desenvolver-se com e a partir de demandas postas pela sociedade, em particular pela comunidade do seu entorno próximo.

Segundo Ribeiro (2012, p. 89):

Nessa perspectiva, podemos compreender o que vem ocorrendo na cidade de Redenção, a partir de políticas públicas educacionais, através de um processo de interiorização do ensino superior que ocorre no Brasil nos últimos anos, já que a Unilab provocou diretamente e indiretamente o crescimento de serviços diversos e aumentou o número de pessoas residentes, impulsionando transformações na sede do município.

Percebendo a finalidade da criação da Unilab em meio ao atendimento das metas do programa, identifica-se, então, que a proposta educacional da universidade volta-se diretamente para o objetivo de apontar a contingência das desigualdades sociais. Quanto a isso, é de se concordar que a educação potencializa o desenvolvimento social de uma realidade local.

Outro ponto relevante que deve ser abordado na concepção da universidade na região são os grandes desafios de atender às demandas de um território singular, com características geográficas representativas do interior do Ceará; dentre os seus desafios, podemos citar a promoção do ensino superior, com indicação clara de sua missão institucional dentro das abrangências em que está inserida.

Sendo assim, o poder de disseminação da Unilab dentro do território do Maciço de Baturité tem o potencial de devolver à região e aos países parceiros uma mão de obra de profissionais capazes de atender não somente ao mercado brasileiro, mas também ao exterior. Por essa razão, a região do Maciço de Baturité pode se tornar um grande centro universitário, o que resultará ainda mais na contribuição do desenvolvimento social dessa região.

Considerações finais

A partir de análise de fontes bibliográficas e documentais, foi possível compreender os principais propósitos do contexto de criação da Unilab dentro dos “70 Pontos de Salvador” como uma instituição que promove a integração de estudantes entre Diáspora e países membros da CPLP, bem como compreender como sua atuação busca desenvolver-se em áreas estratégicas do conhecimento dentro da Macrorregião do Maciço de Baturité.

Por intermédio de análise documental sobre a II CIAD e alguns achados científicos, o estudo sinalizou um grande engajamento do Brasil para as questões discutidas nos 70 pontos da II CIAD. Mediante as respostas obtidas, houve um destaque especial voltado diretamente para os pontos concernentes à educação superior entre a Diáspora brasileira e a África, em especial com os países que se expressam em língua portuguesa. Para a efetivação desse objetivo, foram abordadas condições para a construção de uma universidade temática, que proporcione o pluralismo e promova o desenvolvimento social das nações envolvidas.

No tocante à criação da Unilab como concretização dos objetivos dos “70 Pontos de Salvador” referente à educação superior da Diáspora em conjunto com a África, notou-se na análise documental que a conferência possibilitou abrir caminhos para o resgate político, cultural e educacional por via de cooperações entre países do continente africano. Durante a pesquisa, encontraram-se subsídios concretos que demonstram que a própria natureza de ser da Unilab desempenha uma função muito importante para o cumprimento dos 70 pontos discutidos na II CIAD, através de seu objetivo de ofertar o ensino superior e de sua missão

de integração com os membros da CPLP, resultando no fortalecimento dos elos com a CSS.

Quanto aos possíveis impactos da Unilab para o crescimento do território do Maciço de Baturité e dos países parceiros, as informações obtidas na pesquisa revelam que a implantação da universidade nessa região gera influência diretamente na educação, por ser um território carente de investimentos educacionais e que apresenta grandes déficits na educação, além de ser economicamente atrasado. Em face desse contexto, a instituição pode atuar como uma instância para o desenvolvimento de políticas educacionais, bem como para a viabilização de caminhos para a articulação dessas políticas.

No que concerne ao desenvolvimento econômico da região, o surgimento da Unilab pode atuar como um elo para a atualização do plano de desenvolvimento da região, tendo em vista que a instituição pode facilitar as articulações dos municípios com as secretarias do planejamento e das cidades e promover a relação com o Banco do Nordeste (BNB) em conjunto com a Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (AMAB). Contudo, ainda não foi possível verificar demonstrações mais sólidas sobre essa atuação da instituição, tampouco das parcerias dos municípios com a instituição para os avanços da região.

Com efeito, a partir dos resultados aqui obtidos, espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o melhor entendimento do contexto da região, mais além daquele conhecido sobre o surgimento da Unilab, e que sirva de reflexão a respeito de sua contribuição para o combate às desigualdades sociais do seu entorno por meio da educação.

Referências

BARROS, D.; NOGUEIRA, S. G. Cooperação educacional internacional Brasil/África: do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). *Revista de Estudos Internacionais*, Minas Gerais, v. 6, n. 2, p. 117-133, 2015.

BRASIL. Lei n. 12.289, de 20 de julho de 2010. Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010.

DIÓGENES, C. G.; AGUIAR, J. R. (Org.). *Unilab: caminhos e desafios acadêmicos da Cooperação Sul-Sul*. Redenção: Unilab, 2013.

FERREIRA, L. M. Sobre o conceito de arqueologia da diáspora africana. *Métis*, Caxias do Sul, v. 8, p. 267-277, 2009.

FREIRE, J. C. S. et al. (Org.). *Educação superior: desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul*. Belém: Uni-CV, 2017.

GOMES, N. L. Programa de ações afirmativas na UFMG – Brasil: uma estratégia de resistência negra na diáspora africana. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS COIMBRA, 8., 2004, Coimbra. *Anais...* Portugal: CES, 2004. p. 1-19.

GOMES, N. L.; VIEIRA, S. L. Construindo uma ponte Brasil-África: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Luso-Afro-Brasileira (Unilab). *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 24, p. 81-95, 2013.

HELENO, M. G. B. O lugar da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) na política externa do governo Lula (2003-2010). *O Público e o Privado*, Fortaleza, v. 23, p. 109-127, 2014.

HILUY FILHO, J. J. et al. Unilab: o desafio da concepção de formação em Engenharia em uma universidade pioneira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM ENGENHARIA, 39., 2011, Blumenau. *Anais...* Santa Catarina: Revista de Ensino de Engenharia, 2011. p. 1-11.

INFORMAL. *Dicionário de Português*. Disponível em <<http://www.dicionarioinformal.com.br/lusófono/>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ITAMARATY – Ministério das Relações Exteriores. Os 70 Pontos de Salvador: uma plataforma de ação. In: CIAD, 2., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

MENEGHEL, S.; NOGUEIRA, J. F. F.; VIEIRA, S. L. *Unilab*: uma proposta freireana de universidade popular? *Eccos*, São Paulo, n. 42, p. 21-37, 2017.

RIBEIRO, F. A. *Unilab*: políticas educacionais e as transformações do espaço urbano em Redenção – Ceará – Brasil. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

RODRIGUES, F. A. S.; MONIZ, M. C.; XAVIER, A. R. O papel da Unilab dentro da plataforma de ação dos 70 Pontos de Salvador: cooperação acadêmica e integração com países lusófonos. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA, 8., 2016, Imperatriz-MA. *Anais...* Imperatriz: Realize, 2016. p. 1-6.

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. *Diretrizes gerais*. Redenção: Unilab, 2010.

VIEIRA, S. L. et al. O papel da universidade na transformação de um território de pobreza. *Revista de Educação Brasileira*, Ceará, v. 34, p. 38-68, 2012.

POLÍTICA MUNICIPAL DE SAÚDE: O CASO DO HOSPITAL “DOUTORZÃO” EM ACARAPE, CEARÁ

JUANNE GABRIELLE DA COSTA QUEIROZ

Graduada em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

E-mail: <juanne_gabriele@hotmail.com>.

CARLOS MENDES TAVARES

Pós-Doutor e doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e graduado em Estatísticas e Gestão de Informação pela Universidade de Lisboa (UL). Professor adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), lotado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), e integra o corpo docente da graduação em Administração Pública e do Mestrado Acadêmico em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis (Masts) da Unilab. Tem experiência na área de Estatística, com ênfase em Bioestatística, Estatísticas Aplicadas à Epidemiologia e Métodos Quantitativos, e vem realizando pesquisas nas áreas de Sexualidade, Saúde Reprodutiva, Violência Física/Sexual, Epidemia de HIV e Aids.

E-mail: <carlostavares@unilab.edu.br>.

Introdução

Esta pesquisa relaciona-se com as políticas públicas de saúde no município de Acarape, a 57 quilômetros de Fortaleza, no estado do Ceará. A saúde pública brasileira, seja no âmbito nacional, regional ou local, está sendo vista como algo preocupante, como já tratado na visão de Finkelman (2002), o que perdura nos dias atuais, especialmente em alguns municípios, podendo-se destacar que muitos hospitais não possuem médicos para atender aos pacientes, as suas estruturas físicas se encontram precárias e há muitos remanejamentos de pacientes para os grandes hospitais das capitais, acarretando uma superlotação, tornando ainda mais dificultoso o trabalho dos profissionais.

O avanço da crise econômica mundial e o mal gerenciamento da máquina pública passam a afetar negativamente a conjuntura do país, desencadeando uma série de problemáticas que atinge a esfera econômica, social, política, não sendo diferente na área da saúde pública. Com isso, a situação da saúde pública do país está passando por um momento delicado e se agrava quando diz respeito à qualidade da prestação dos serviços, que se encontra defasada e descredita pela população.

Nesse sentido, cabe indagarmos: como a construção do Hospital “Doutorzão” em Acarape está beneficiando a sociedade local de modo a justificar os custos empregados

na sua construção? Como objetivo geral, buscar-se-á analisar a relação do custo/benefício social da construção do Hospital “Doutorzão” de Acarape.

O que impulsionou a realização deste trabalho foi a novidade referente à decisão do gestor em investir na construção de um hospital em um município de interior, levando em consideração a sua recente inauguração. Esta análise que se configura de uma política pública de saúde se torna viável por trazer uma relevância significativa para os beneficiários locais e para a região.

Nesse contexto, a proposta deste trabalho, tendo como objeto de estudo o caso da construção do Hospital “Doutorzão” em Acarape, visa auxiliar na tomada de decisão dos gestores, que passarão a ter uma visão holística acerca do que está acontecendo com a gestão do hospital e, com base nisso, avaliar até que ponto o hospital está gerando benefícios aos cidadãos, podendo identificar as falhas que estão acontecendo e assim elaborar um conjunto de medidas para saná-las, bem como visa auxiliar os beneficiários do hospital, no sentido de oferecer-lhes melhoria contínua dos serviços prestados.

Políticas públicas de saúde: aspectos gerais

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na História do Brasil, principalmente no tocante à saúde pública brasileira, pois até aquele momento não havia um sistema de saúde para todos. A seção II do artigo 196 da referida Constituição traz em seu texto que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igua-

litário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Segundo o Ministério da Saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) é considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, garantindo acesso integral, universal e gratuito a toda a população do país. Para Cecílio e Merhy (2003), o SUS é uma concepção idealizada que vai muito além de um sistema, consistindo em várias lógicas de funcionamento, em que os serviços caracterizados como incompletos são acessados de maneira desigual pelas diferentes populações ou agrupamentos.

Se observarmos as definições apresentadas, conseguiremos relacionar o SUS como sendo uma estrutura complexa que atua de maneira conjunta com outros órgãos, de modo compartilhado nos âmbitos federal, estadual e municipal, na tentativa de fazer chegar a todo o território nacional a promoção dos direitos básicos de cidadania no que tange à área da saúde, com serviços de qualidade.

As principais leis que fundamentam a estrutura legal para o SUS, *a priori*, são: a Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas da Saúde (LOS): Lei n. 8.080/1990 e Lei n. 8.142/1990. Vale mencionar também que foi criada ao longo dos anos uma série de normas, portarias, decretos, de maneira a revogar e/ou complementar os instrumentos legais acerca da área da saúde.

Na Carta Magna, já citada anteriormente, foram descritas a sua definição e a forma de como estão configuradas as diretrizes da saúde, que passou a ser um direito de todos e dever do Estado. Quanto à Lei n. 8.080/1990, de modo geral, elucida quais as competências que cada esfera governamental deve ter para a devida organização e funcionamento das ações do SUS. No que diz respeito à Lei n. 8.142/1990,

trata sobre a importância da participação social na gestão do SUS e de como estão sendo tratados os recursos financeiros na área da saúde.

No capítulo II, artigo 7º, da Lei n. 8.080/1990, estão elencados os princípios e diretrizes do SUS. Dentre os 14 princípios/diretrizes existentes, será dada uma maior ênfase a cinco deles, a saber: universalidade, integralidade, igualdade, participação popular e descentralização.

As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: I – universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; II – integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; [...] IV – igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; [...] VIII – participação da comunidade; [...] IX – descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde.

Quando se pensa em SUS, remete-se ao chamado Cartão Nacional de Saúde (CNS). O CNS vem a ser um cartão do usuário, de forma a atender a todo território nacional, sendo identificado por meio de um único número pelo Terminal de Atendimento do SUS (TAS). Com base nas informações geradas pelo CNS, é possível propor melhoria na assistência oferecida pelo SUS, formando e disponibilizando

zando uma rede de informações quanto aos procedimentos realizados tanto para os usuários quanto para os gestores, profissionais da saúde e administradores (BRASIL, 2001).

A responsabilidade da gestão do SUS é desempenhada pela esfera federal, por meio do Ministério da Saúde; pela esfera estadual, por meio da Secretaria de Saúde; e pela esfera municipal, por meio da respectiva Secretaria de Saúde, de acordo com o artigo 9º da Lei n. 8.080/1990.

Na esfera federal, o Ministério da Saúde, gestor nacional do SUS, é o órgão do âmbito do Poder Executivo Federal responsável pela coordenação e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, prevenção e assistência à saúde da população brasileira. Dentre as competências do referido ministério, vale destacar a responsabilidade de coordenar e fiscalizar o SUS:

Promover a saúde da população mediante a integração e a construção de parcerias com os órgãos federais, as unidades da Federação, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Quanto à esfera estadual, a Secretaria da Saúde do Estado (SESA) é um órgão da administração direta do governo estadual responsável pela formulação da política estadual de saúde, gerenciando, coordenando e planejando as ações do SUS em âmbito estadual.

No que diz respeito à esfera municipal, no tocante à Secretaria Municipal de Saúde, tendo como base a definição da missão do município de Fortaleza, busca formular e gerir políticas públicas para atender às necessidades de saúde da população do referido município, de modo a assegurar os princípios do SUS (FORTALEZA, 2017).

A construção do Hospital “Doutorzão” em Acarape, Ceará

A presente abordagem passa a contemplar as políticas de saúde pública em âmbito local de forma concreta. Relaciona-se com as políticas públicas locais no município de Acarape, a 57 quilômetros de Fortaleza, capital do Ceará. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), Acarape contém população estimada de aproximadamente 16.288 habitantes, com área da unidade territorial de 155,684 km² e densidade demográfica de 98,52 hab/km².

O município de Acarape pertence ao Maciço de Baturité, que compreende outros 12 municípios além de Acarape, a saber: Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Itapiúna, Baturité, Aracoiaba, Redenção, Barreira e Ocara. Acarape compreende o distrito de Cantagalo e as localidades do Carro Atolado, Frades, Amargoso, Riachão, Tamanduá, Morenos, Poço Escuro I e II, Pau Branco I e II, Lagoa dos Veados, Garapa I e II e Sede.

Segundo Mata (2011), a história de Acarape se desmembra em três períodos: o primeiro período ocorreu no século XVIII, quando Acarape se chamava “Cala Boca”, o qual teve como grande acontecimento o surgimento do Trem Maria Fumaça (trem a vapor por denominação popular), que contribuiu para o desenvolvimento local, sendo de grande valia para o estado do Ceará; o segundo período foi marcado pelo trabalho escravo, regime em que os negros eram maltratados, vistos como animais, mercadorias. Tais indivíduos passaram um longo tempo sob essa condição, até que, em 1º de janeiro de 1883, ocorreu a abolição da escravatura, sendo regida por movimentos e grupos abolicionistas. Desde então, Redenção (antiga vila de Acarape)

passou a ser conhecida nacionalmente como a primeira cidade a libertar os escravos; o terceiro período foi caracterizado pelo desmembramento de Acarape e Redenção, sendo o município de Acarape inicialmente constituído como distrito de Redenção, emancipando-se politicamente em 1987 (XAVIER et al., 2017).

Como forma de evidenciar os atrativos turísticos do município de Acarape, segundo Brasil (2010), no tocante ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Cidadania Maciço de Baturité, como turismo cultural, constam o reisado, o bumba meu boi e o pau de sebo. Quanto ao turismo histórico, o município possui a estação ferroviária, a Igreja São João Batista, o antigo Salão Paroquial, dentre outros elementos. Como principais eventos, a cidade apresenta o Festival de Quadrilha e a Festa de São João Batista, que acontecem no período de junho, bem como a semana do município, ocorrida no período de abril.

A pesquisa está contextualizada a partir de 2012 no município de Acarape. Esse contexto se faz necessário ser abordado, pois a criação do Hospital “Doutorzão” surgiu a partir do plano de gestão municipal nesse período. O plano de governo municipal apresentado na última gestão (2013-2016) teve como uma de suas propostas:

Transformar a UMS em Hospital de Média Complexidade, com centro cirúrgico e sala de parto, garantindo alimentação de qualidade para pacientes internados e funcionários, garantir o bom atendimento aos usuários, enfermeiras e médicos todos os dias 24 horas de plantão, além de telefone fixo para garantir que você seja atendido nos momentos de doença, bem como melhorar o alojamento e condições de trabalho de todos os funcionários da saúde.

O Hospital Municipal de Acarape, conhecido como “Doutorzão”, é uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) registrada no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) sob o número 2373513, localizado no município de Acarape, situado à rua Francisco Leite Duarte, s/n, Centro. Em 15 de abril de 2016, data de aniversário do município, então com 29 anos de emancipação política, foi inaugurada a obra do Hospital Municipal de Acarape.

O objetivo central deste trabalho é analisar a relação do custo/benefício social da construção do Hospital “Doutorzão”. Tendo em vista esse objetivo, foi elaborado um questionário de 17 questões, das quais três foram sobre conhecer o processo de planejamento da construção do hospital, nove questões versaram sobre como está sendo desenvolvida a gestão do hospital, bem como identificar as dificuldades e os desafios enfrentados para o devido funcionamento da referida unidade hospitalar, e cinco dirigiram-se aos questionamentos para identificar quais impactos que esse hospital gera à sociedade acarapense no âmbito das políticas públicas de saúde, buscando atender aos objetivos específicos já traçados.

A pesquisa feita junto à gestão da área da saúde foi realizada por meio de entrevistas não estruturadas, com uso de roteiros para alguns profissionais da referida área, de modo a demonstrar a visão da gestão pertinente ao funcionamento do hospital. No intuito de dar continuidade às entrevistas e não causar problemas futuros aos profissionais implicados, as identidades dos entrevistados foram preservadas. As perguntas tinham como propósito atender aos objetivos traçados, mais especificamente: conhecer o processo de planejamento da construção do Hospital “Doutorzão”; verificar como está sendo desenvolvida a gestão do hospital;

e identificar as dificuldades e os desafios enfrentados para o devido funcionamento do hospital.

Quanto à pesquisa feita aos usuários, utilizou-se como instrumento de coleta de dados a aplicação de questionários semifechados para uma pequena amostragem (total de 75) de cidadãos/usuários que utilizavam os serviços do hospital entre 4 e 18 de setembro do ano em curso, para identificar quais os impactos gerados pelo hospital à sociedade acarapeense, ressaltando a variabilidade quantitativa de usuários presentes, fazendo-se necessária a ocorrência de visitas frequentes ao local.

As perguntas visavam analisar a concepção dos cidadãos quanto ao funcionamento do Hospital “Doutorção”. Os aspectos avaliados foram quanto à(o): estrutura, atendimento, qualidade dos serviços e melhoria na saúde dos usuários. O questionário foi elaborado de forma objetiva, com vistas a não tomar muito do tempo dos entrevistados.

Para auxiliar na coleta e análise dos dados, foi utilizada a ferramenta *on-line SurveyMonkey*, que fornece questionários e pesquisas personalizáveis de forma gratuita, possibilitando gerar representação de dados através de gráficos. As avaliações foram transformadas em gráficos para melhor compreensão.

Os gráficos compreendidos em barras horizontais apresentavam como opções de respostas “ótimo”, “bom”, “regular” e “ruim”, buscando apresentar o nível de satisfação dos usuários acerca dos aspectos avaliados no hospital. As opções “ótimo” e “bom” indicam que os usuários se sentiam satisfeitos com os serviços prestados pelo hospital. Quanto às opções “regular” e “ruim”, apontam que os usuários não estavam satisfeitos com os serviços, fazendo-se necessária uma intervenção por parte da gestão para

melhorar a qualidade desses serviços. Os números de 0% a 100% referem-se à porcentagem que cada um dos itens (estrutura, atendimento, etc.) recebeu. Na análise dos gráficos, será dada uma maior ênfase à opção que tiver a maior porcentagem, tendo em vista o prolongamento de análise.

Para uma melhor compreensão dos resultados alcançados, a pesquisa foi dividida em duas etapas: “O Hospital ‘Doutorzão’ na visão da gestão” e “O Hospital ‘Doutorzão’ na visão dos usuários”.

O Hospital “Doutorzão” na visão da gestão

A iniciativa de transformar a Unidade Mista de Saúde João Oliveira em um hospital se deu de modo a possibilitar o melhor atendimento e dar uma maior comodidade ao público, pois a estrutura antiga não condizia com o sonho de melhoria do atendimento de qualidade que a gestão desejava.

A realidade de como se encontrava a Unidade Mista de Saúde João Oliveira, recebida pela gestão em 2013, possuía cinco leitos e funcionava 24 horas, mas sem a menor estrutura, com pisos e paredes inadequados, além de não haver aparelhos, medicamentos, desfibrilador, sala de estabilização, logo não se tinha a menor estrutura física para atender a um paciente.

Com isso, a gestão considerou necessário fechar a Unidade Mista pelo período de um ano. Nesse tempo, os pacientes passaram a ser encaminhados para o Hospital de Redenção e para a UPA de Aracoiaba, o que era realizado por meio de uma triagem feita por uma enfermeira e uma técnica no posto de saúde, com atendimento 24 horas, localizado no centro de Acarape. Esse período foi considerado

um desafio muito grande por parte da gestão, haja vista os vários problemas enfrentados.

O Hospital Municipal de Acarape, “Doutorzão”, é considerado um hospital de pequeno porte, pois possui dez leitos, contando com dois leitos da saúde de estabilização, que é uma observação de no máximo oito horas. O paciente é inserido na central de regulação do estado, ferramenta responsável pela regulação das vagas disponíveis para exames, internações e demais procedimentos; dependendo do quadro de saúde do paciente, faz-se o encaminhamento na ambulância (ACARAPE, 2017).

Tendo como lema e prioridade a saúde, a gestão buscou adequar as contas da prefeitura para que o custeio do hospital não sobrecarregasse os outros setores da referida instância do Executivo, salientando que, com um pouco de boa vontade e organização, tudo se consegue. Esse hospital é um legado para o Maciço de Baturité, de modo que não existe hospital, de Maracanaú a Capistrano, que se aproxime da qualidade do “Doutorzão”.

O segredo de manter o padrão de infraestrutura do referido hospital se deu pelo prestígio junto ao governo estadual e ao governo federal, conseguindo emendas para equipar o hospital da maneira em que se encontra atualmente. Vale evidenciar a gratidão da gestão aos deputados André Figueiredo, Domingos Neto e principalmente Mauro Filho, considerado o pai da obra ainda na época da pré-campanha à prefeitura de Acarape.

O referido hospital disponibiliza atendimentos de urgência/emergência 24 horas por dia, ininterruptamente, contando com o apoio do clínico geral e médicos plantonistas. Os atendimentos de urgência compreendem situações que não podem ser adiadas e devem ser resolvidas rapida-

mente, a exemplo de fraturas, ferimentos profundos, dores de cabeça, vômitos, etc. Quanto aos atendimentos de emergência, representam situações em que o paciente se encontra em risco de morte, a exemplo de paradas cardiorrespiratórias, infartos, acidentes vasculares cerebrais, etc.

Atualmente o hospital possui um quadro de funcionários composto por: cinco médicos; dez enfermeiros; doze técnicas; doze motoristas, quatro vigias; e duas cozinheiras. Com relação aos equipamentos, o hospital dispõe de: um aparelho de eletrocardiograma (ECG), eletrocardiógrafo; um desfibrilador; um bisturi elétrico; quatro cadeiras de rodas; três ambulâncias; e um ventilador mecânico.

As instalações físicas estão compreendidas em: Consultório de Enfermagem; Consultório Médico; Administração; Sala de Cuidados Intensivos; Sala de Pequenas Cirurgias; Sala de Nebulização/Observação; Sala de Medicação; Sala de Curativos; Enfermarias – Feminina, Masculina e Mista; Repouso dos Motoristas; Repouso da Enfermagem; Repouso dos Enfermeiros; Repouso Médico; Desinfecção; e Lavagem e Descontaminação. Vale ressaltar que esses ambientes se encontram todos climatizados.

O hospital tem parcerias com o Programa Saúde da Família (PSF) e com o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (Nasf). Enquanto o hospital oferece um tipo de atendimento de urgência e emergência, o PSF e o Nasf fazem atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde dentro do núcleo do hospital. Essas ações, promovidas de forma conjunta, fazem-se necessárias para construir um indicador do município, de modo a dar uma melhor consolidação à saúde do paciente. Logo PSF, Nasf e hospital se integram para tentar promover um melhor atendimento ao paciente, tanto para aquele que está aguardando atendimento quanto

para aquele que já foi atendido. Vale salientar que também possui parcerias com o Hospital de Redenção; Hospitais de Fortaleza; UPA de Aracoiaba; Central de Regulação; e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Emergência (Samu) (ACARAPE, 2017).

A respeito do processo licitatório da obra do hospital, de número 0505.02/2014, pertencente à comissão gestora, teve como objeto a prestação de serviços de reforma e ampliação da Unidade Mista João Oliveira, junto à Secretaria de Saúde de Acarape, que se realizou no dia 6 de junho de 2014. Para o procedimento referente à execução de obras públicas, utilizou-se a modalidade de concorrência pública, do tipo menor preço, com valor limite de R\$ 1.728.152,49, tendo como único participante e vencedor a CMB Engenharia Ltda. A obra foi orçada no valor de R\$ 1.719.476,33, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017).

A CMB Engenharia Ltda é uma sociedade empresarial limitada de Fortaleza, fundada em 13 de julho de 2009, tendo como principal atividade a construção de edifícios, atuando nas áreas de edificações públicas e privadas, industriais, comerciais e residenciais, saneamento, entre outras.

No que diz respeito às informações técnicas acerca da construção do hospital, foram executadas as atividades de: demolição; fundações e estruturas; lajes pré-fabricadas, paredes e painéis; esquadrias e ferragens; vidros; cobertura; revestimento; piso; caixa d'água; instalações elétricas; instalações de combate a incêndio e sinalização.

Para a gestão, uma das maiores dificuldades é que a maioria da demanda não gosta de deslocar-se para o PSF, sendo que há médicos em todos os PSFs. Os usuários querem a consulta depois das 17h, justificando a ida após esse horário pelo fato de estarem trabalhando ou esperando a

dor aumentar, porém os PSFs fecham às 17h. Busca-se tirar essa postura da população, porque não é função do hospital renovar receita, fazer acompanhamento do paciente, pois tal acompanhamento é para ser feito no PSF. Às vezes, a demanda se torna maior, fazendo com que o tempo de espera seja mais longo, justamente porque os usuários querem um atendimento que não é para ter no hospital, mas no PSF. O desafio apontado pela gestão é de que o Hospital “Doutorzão” ainda não é considerado um hospital, mas uma UPA. A gestão está tentando mostrar para o ministério que tem possibilidade de ter um hospital, por isso busca em Brasília a possibilidade de mudança de recursos para poder dar continuidade à construção (ACARAPE, 2016).

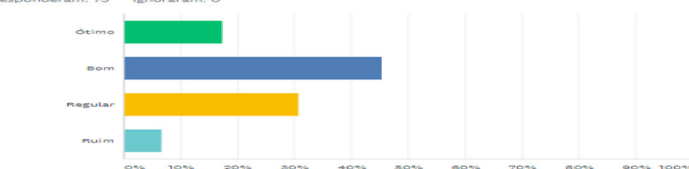
O Hospital “Doutorzão” na visão dos usuários

Abordou-se inicialmente o aspecto quanto à estrutura física do hospital, no intuito de identificar qual o percentual de usuários que avaliavam como sendo satisfatório o novo ambiente implantado, levando em conta a área de recepção e espera do cidadão, sala de atendimento, sala para exame, dentre outros ambientes.

Gráfico 1 – Estrutura física do hospital

Como você avalia: A estrutura física do hospital DoutorZão?

Responderam: 75 Ignoraram: 0



Fonte: Pesquisa direta (2017).

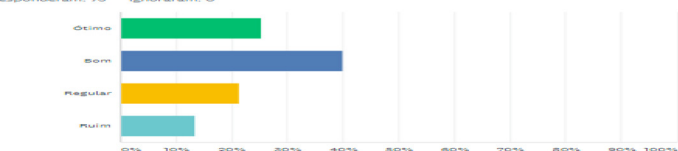
O Gráfico 1 demonstra que, dentre as quatro alternativas expostas, a maioria dos usuários escolheu a opção “bom”, o que demonstra que a população via como satisfatória a infraestrutura do novo ambiente implantado.

O segundo questionamento foi sobre o aspecto relacionado ao atendimento dos médicos, para que fosse possível entender qual o percentual de usuários que se sentiam satisfeitos com o desempenho exercido pelos médicos em prestar um atendimento de qualidade.

Gráfico 2 – Atendimento médico

O atendimento realizado pelos médicos do hospital ?

Responderam: 75 Ignoraram: 0



Fonte: Pesquisa direta (2017).

Nesse quesito, o maior indicador ficou para a opção “bom”, compreendendo 30 dos 75 entrevistados, podendo-se

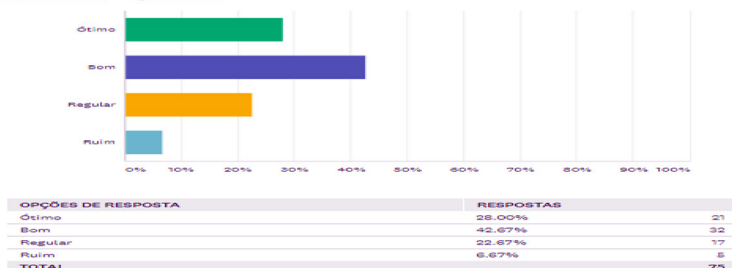
inferir que a maioria dos usuários se sentia satisfeita com o atendimento realizado pelos médicos.

No tocante à variável atendimento realizado pela equipe de apoio, intencionou-se identificar qual o percentual de usuários satisfeitos com a prestação dos serviços desempenhados pela equipe de apoio, compreendidos pelos enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem, de modo a atender às solicitações do paciente durante as 24 horas do dia.

Gráfico 3 – Atendimento da equipe de apoio

O atendimento realizado pela equipe de apoio?

Responderam: 75 Ignoraram: 0

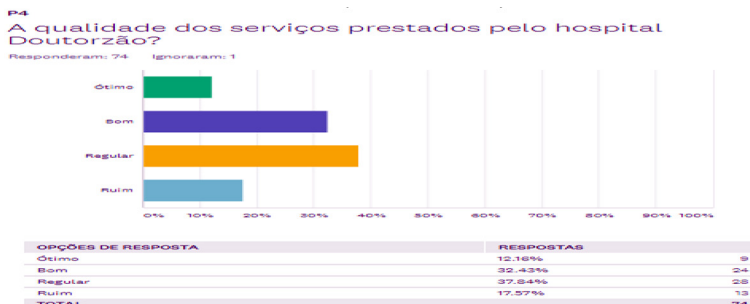


Fonte: Pesquisa direta (2017).

O Gráfico 3, referente ao atendimento da equipe de apoio, mostra que, comparada às demais porcentagens, “bom” foi a opção mais escolhida, o que indica que os usuários se sentiam satisfeitos com o trabalho exercido pelos profissionais de apoio.

No que concerne à qualidade dos serviços, buscou-se identificar qual o grau de satisfação dos usuários, em termos percentuais, quanto aos serviços ofertados pelo hospital.

Gráfico 4 – Qualidade dos serviços



Fonte: Pesquisa direta (2017).

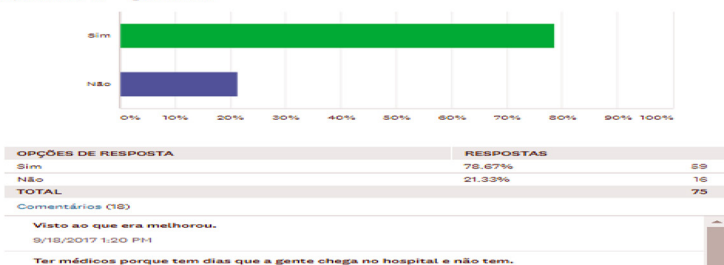
No Gráfico 4, a opção “regular” foi a mais selecionada, representando 37,84%, podendo-se inferir que a maioria dos cidadãos se sentia insatisfeita com a qualidade dos serviços. Vale lembrar que um dos entrevistados optou por não responder a essa pergunta. A satisfação do usuário depende de inúmeros fatores objetivos e subjetivos que fazem com que se reflita de maneira diferente a respeito do que vem a ser um serviço de qualidade. Assim, recomenda-se a gestão averiguar quais medidas poderiam ser tomadas para elevar esse percentual de “regular” para “ótimo”.

O quinto questionamento tratou de verificar se os usuários consideravam que houve melhoria na saúde dos cidadãos após a instalação do Hospital “Doutorzão”, podendo ter um parâmetro de comparação entre a realidade vivenciada na época que existia a Unidade Mista João Oliveira e a realidade vivenciada pelo atual hospital.

Gráfico 5 – Melhoria na saúde dos usuários

Após instalação do hospital Doutorzão, você considera que houve melhoria na saúde dos usuários?

Responderam: 75 Ignoraram: 0



Fonte: Pesquisa direta (2017).

A maioria dos entrevistados relatou que houve melhoria na área da saúde após a instalação do Hospital “Doutorzão”, pois os cidadãos puderam contar com uma unidade de saúde que funciona 24 horas por dia. Embora a questão tivesse a opção de fazer com que o usuário transmitisse sua sugestão, apenas 18 contemplaram, enquanto os demais preferiram não responder. As sugestões, em sua maioria, trataram da falta de médicos e da demora no atendimento.

Conclusão

O trabalho se propôs a demonstrar as dificuldades e os desafios das políticas públicas de saúde no Brasil. Para evidenciar essa ideia, a pesquisa tomou como objeto de pesquisa um exemplo de política pública que trata sobre a construção do Hospital “Doutorzão” no município de Acarape.

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a relação do custo/benefício social da construção do Hospital Municipal de Acarape. Tal análise foi abordada de duas maneiras. Com relação ao custo, o orçamento do hospital girou em torno de R\$ 1.719.476,33, valor que foi desmembrado na

reestruturação de todas as instalações físicas do hospital, bem como a aquisição de equipamentos novos. Quanto à relação do benefício social, houve um balanço positivo por parte dos usuários entrevistados.

No decorrer da pesquisa, conseguiu-se validar alguns dados referentes ao objetivo proposto. Do pressuposto de que o objetivo do hospital é possibilitar o bom atendimento e maior comodidade aos usuários, bem como aos enfermeiros e médicos, proporcionando melhores condições de trabalho a todos os funcionários, através da pesquisa de opinião feita aos usuários, foi possível perceber que, de maneira geral, os resultados demonstraram uma boa satisfação na maioria dos itens questionados, apesar de algumas reclamações concernentes à falta de médicos e à demora no atendimento, o que pode inferir que diverge em partes do que foi apresentado pela gestão, em disponibilizar atendimentos 24 horas por dia, ininterruptamente, contando com o apoio do clínico geral e médicos plantonistas.

Logo, cabe à gestão de saúde validar o que se propõe a fazer em seu objetivo e ir ao encontro das reais necessidades dos usuários, de modo a identificar os problemas presentes no funcionamento do hospital e solucioná-los da melhor forma. A necessidade de pensar em qualidade de atendimento é um fator preponderante para o sucesso na obtenção da satisfação dos usuários.

Identificou-se que o Hospital “Doutorzão” não é considerado um hospital, mas uma Unidade de Pronto Atendimento, resultando no não comprometimento da proposta feita em campanha de transformar a Unidade Mista de Saúde em um hospital de média complexidade, com centro cirúrgico e sala de parto. Porém, notou-se um esforço por parte da gestão em transformá-lo em um hospital, consis-

tindo tanto no atendimento de urgência e emergência, que já está em pleno funcionamento, quanto na construção da maternidade, com perspectiva de ofertar mais serviços para a população.

Ter uma Unidade de Pronto Atendimento 24 horas é importante, pois, além de contar com uma unidade mais próxima aos cidadãos acarapenses e oriundos das demais cidades vizinhas, também se estima que será resolvida uma boa parte dos casos relacionados a acidentes, fraturas, acidentes vasculares cerebrais, sem que haja a necessidade de encaminhar o paciente ao pronto-socorro de um hospital na capital, tendo em vista que, ademais de requerer tempo de deslocamento, ainda possui um alto nível de superlotação.

Referências

ACARAPE. *Plano Gestor (2013-2016)*. Acarape: Secretaria Municipal de Saúde, 2017.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990a.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1990b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Gestão Municipal de Saúde: textos básicos*. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2001.

BRASIL. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*: Território Cidadania Maciço de Baturité. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010.

BRASIL. *Portal da Saúde*. Disponível em: <<http://portal-saude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal#59>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRENNER, L.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

CECÍLIO, L. C. O.; MERHY, E. E. *A integralidade do cuidado como eixo da gestão hospitalar*. Campinas: Unicamp, 2003.

CEARÁ. *Secretaria da Saúde*. Disponível em: <<http://www.saude.ce.gov.br/index.php/a-secretaria/o-que-e>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

CMB ENGENHARIA LTDA – EPP. Disponível em: <<http://www.econodata.com.br/lista-empresas/ceara/fortaleza/c/10958048000160-cmb-engenharia-ltda-epp>>. Acesso em: 12 set. 2017.

FINKELMAN, J. (Org.). *Caminhos da saúde pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

FORTALEZA. *Secretaria Municipal da Saúde*. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-327>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

MATA, M. E. C. S. *Memórias do município de Acarape: histórias, lendas e “causos”*. Fortaleza: Premium, 2011.

PLACA COM DADOS DA REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UNIDADE MISTA JOÃO OLIVEIRA. *Histórico*. Acarape, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. *Portal da Transparência dos Municípios*. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/licitacao?mun=003&versao=2014&lic=0505.02/2014&d-t=may%20%205%202014%2012:00:00:000am>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

XAVIER, A. R. et al. (Org.). *Unilab e a integração cultural lusófona*: tribos, povos e nacionalidades em uma universidade. Fortaleza: Imprepe, 2017.

O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E AS LIMITAÇÕES DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE MENTAL: INTERLOCUÇÕES PERTINENTES À PSICOLOGIA

RITIÉLLY NUNES FÉLIX

Mestra em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: <ritiellynunesfelix@hotmail.com>.

VIRGÍNIA CAVALCANTE COELHO

Doutora em Psicologia pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e graduada em Direito pela Unifor. Docente da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), tendo exercido por dez anos o cargo de professora efetiva da Universidade Federal do Cariri (UFCA), onde atuou como coordenadora do curso de Administração. É advogada com especialidade em Direito do Trabalho e do Consumidor. Realizou doutorado sanduiche na *Université Lumière Lyon 2* (Lyon/França). Atua principalmente nas seguintes áreas: Trabalho, Danos Morais e Assédio Moral, com foco na Interdisciplinaridade das Ciências.

E-mail: <virginiacavalcante@unilab.edu.br>.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA PORTELA CYSNE

Doutora em Ciência da Informação pela *University of Brighton* e em Educação, mestra em Educação, especialista em Tecnologia da Informação (TIC) para o Gerenciamento de Informação e graduada em Biblioteconomia, essas últimas formações pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com aperfeiçoamento em Administração de Biblioteca pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ocupou as funções de coordenadora dos cursos de graduação em Biblioteconomia da UFC e de especialização em Tecnologias da Informação e Comunicação para o Gerenciamento da Informação. Foi presidente da Associação de Bibliotecários do Ceará por três períodos. Foi presidente de honra do XX Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação, ocorrido em Fortaleza em 2002. Foi coordenadora cedida da UFC Cariri para coordenar a implantação e desenvolvimento do Sistema de Biblioteca da Unilab. Assumiu em 2013 a direção do Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (Dsibiuni). Foi presidente da Comissão de Ética da Unilab e atualmente está na suplência do presidente. Foi membro do Núcleo Docente Estruturante do curso de Biblioteconomia do *Campus* da UFC Cariri (atual UFCA) no período de maio de 2011 a julho de 2012. É membro da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e do Conselho do Instituto e Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Unilab. Coordenadora

interina e membro do colegiado e do presidente do Núcleo Docente Estruturante (NDE) do curso de Administração Pública presencial do ICSA. Áreas de pesquisa, estudo, interesse e experiência e atuação acadêmico-profissional: a) Pesquisa: Biblioteconomia e Sociedade; Inovação e Transferência de Conhecimento; Política Educacional, Gestão e Aprendizagem; Política, História e Gestão da Educação; Gestão da Informação e de Unidades de Informação; Metodologia da Pesquisa e Produção Científica; Formação e Desenvolvimento do Acervo de Bibliotecas e Unidades de Informação; b) Ensino: Biblioteconomia; Ciência da Informação; Gestão da Informação e do Conhecimento; Teorias da Administração; Metodologia da Pesquisa Interdisciplinar e do Trabalho Científico; Leitura e Biblioteca Escolar; Práxis Social do Bibliotecário; Competência em Informação; Gestão da Informação nas Organizações; Políticas Públicas e Políticas de Informação; c) Extensão: Interação entre Universidade e Sociedade. E-mail: <fatimafortela@unilab.edu.br>.

Introdução

Os termos “saúde” e “doença”, em sentido abrangente, ao se falar de patologias físicas ou de psicopatologias, ou de bem-estar físico e mental, são fenômenos que exibem uma dimensão individual e uma dimensão coletiva, distribuídas no espaço e no tempo; não sendo um acontecer estritamente biológico, pois apresentam relações com fatores socioeconômicos, culturais, ambientais e subjetivos.

Um psicólogo hospitalar, por exemplo, que trabalhe com cuidados paliativos, com a família de pacientes em situação terminal, não pode negar que o sujeito acometido de uma grave patologia física também tenha afetações psíquicas, assim como alguém que se encontra em sofrimento psicológico agudo também somatiza, podendo ter, em decorrência do sofrimento psicológico intenso, sérias patologias cardíacas, podendo, em casos depressivos, ocorrer uma autonegligência capaz de levá-lo a óbito lentamente, por anemia, pneumonia, entre outras doenças oportunistas que atacam o sujeito que se encontra fragilizado e sem defesas. Nessas situações, o profissional precisa da ajuda da família, que nem sempre aparece.

Os indivíduos e grupos populacionais estão diferentemente submetidos a fatores protetores e de riscos. Em face das contemporâneas políticas públicas brasileiras de saúde mental, que priorizam a desospitalização e a desins-

titucionalização da assistência, a importância da família para a terapêutica adequada é cada vez mais corroborada como um forte fator protetor. Mas a questão do psicólogo que se encontra no Centro de Atenção Psicossocial (Caps) de forma mais nítida do que na saúde básica é um grande problema de saúde pública, assunto que mais adiante iremos esmiuçar.

Em saúde mental, torna-se imperioso identificar a compreensão das famílias a respeito da doença do seu parente e das possíveis formas de seu tratamento. A família precisa saber o diagnóstico, o prognóstico e os riscos para que esses sejam evitados. É preciso que a equipe que trabalha com saúde mental saiba que a família deve ser ativa no processo de cuidar desse paciente, sabendo o que pode auxiliar na articulação do cuidado das equipes de saúde mental; não apenas em direção ao usuário do serviço de saúde mental, mas também de forma multidirecional, levando em conta seus familiares, amigos e comunidade.

Essas ações requerem que o psicólogo detenha o conhecimento de como intervir dentro de cada setor do Sistema Único de Saúde (SUS), pois, sem esse conhecimento, ele cai na dúvida e fica estagnado e sem produtividade, malvisto pela equipe e insatisfeito com a formação que não lhe preparou para aquela realidade.

Este artigo vem expor a criação do SUS, com ênfase na atenção básica em saúde e nas problemáticas da atenção básica como porta de entrada do SUS, bem como nas limitações dos profissionais de saúde mental em atuar profilática e eficazmente na atenção básica. Este estudo foi elaborado via revisão de literatura, com base nas atuais problemáticas do referido sistema e nas diversas áreas de atuação do psicólogo e da formação acadêmica desse profissional.

Observa-se uma rigidez por parte dos profissionais de Psicologia na atenção básica, principalmente no que tange à questão das técnicas e teorias, pois se observa o fazer clínico-individual como se esse fosse sinônimo de segurança, fato que deve ser repensado e trabalhado para que se tenha uma verdadeira ênfase em saúde mental já na atenção básica, desencadeando, com isso, a diminuição de agravos e a prevenção do sofrimento psíquico.

O SUS, a Saúde Mental e a Psicologia

O SUS foi criado pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de garantir que toda a população brasileira tivesse acesso ao atendimento público de saúde. Anterior à sua existência, a saúde pública beneficiava apenas os trabalhadores que contribuíssem com a previdência social; esses trabalhadores dependiam do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), sendo o restante da população atendido somente através de serviços filantrópicos ou, mais precisamente, através das Santas Casas de Misericórdia. Partindo desse ponto, já podemos até imaginar o sofrimento populacional diante das patologias e psicopatologias, dependendo da sorte, uma vez que o não possuir uma carteira assinada colocava tais indivíduos em uma situação de vulnerabilidade total.

Em dezembro de 2001, aconteceu a III Conferência Nacional de Saúde Mental, que, em seu Relatório Final, reafirmou as conquistas das conferências anteriores, da aprovação da Lei n. 10.216/2001 e das portarias do Ministério da Saúde que regulam a assistência em saúde mental no Brasil. Assim, consolidou a estratégia de serviços comunitários (Caps) como equipamentos prioritários de organização da

atenção em saúde mental. Quando se fala em psicólogos e SUS, a instituição que nos vem à mente é inevitavelmente o Caps, que se encontra no nível secundário de atenção à saúde.

É inevitável negar que a saúde mental é ainda muito negligenciada e marginalizada no SUS, que existem dificuldades de articulação entre a atenção básica e secundária em saúde, havendo uma falta de informação por parte da população a respeito das psicopatologias. As pessoas nutrem preconceitos e concepções erradas a respeito do sofrimento psíquico; tudo isso poderia ser mais bem assimilado se a saúde mental fosse mais bem trabalhada na atenção básica e se os profissionais atentassem para estudar políticas públicas depois de graduados, já que existe ainda essa defasagem na grade curricular.

Não basta modificar os locais de atendimento se não forem modificadas as representações associadas à doença mental, fazendo um movimento que dissocie a loucura da violência, da improdutividade e da incapacidade de articulação social. Por isto, a Reforma Psiquiátrica traz consigo conceitos complexos e inovadores, modificando o foco da atenção do profissional da doença para o sujeito, e destaca o atendimento em equipe interdisciplinar. A ruptura com o que se entendia como psiquiatria não pode ser feita apenas com a mudança de referenciais, mas precisa ser desenvolvida por meio de ações efetivas na comunidade e pesquisas teórico-práticas que tratem das possibilidades do cuidado no cotidiano. (MELLO; FUREGATO, 2008, p. 458).

Percebe-se, assim, que o SUS veio com a proposta de amparar os menos favorecidos e possibilitar o atendimento público a todo brasileiro, garantindo a saúde como direi-

to de todos e dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e ao acesso universal igualitário. Esse mérito não pode ser encoberito, haja vista a mudança de um estado caótico, no qual somente pessoas com carteira assinada tinham direito ao amparo na hora da doença, para um em que todos têm esse direito é realmente um avanço histórico, embora, como já citado, tenhamos ainda muita militância pela frente quanto à saúde mental e à formação do psicólogo.

Dentro desse contexto, observamos a importância do aumento do número de profissionais no SUS, bem como da formação de uma equipe de multiprofissionais que vise ao atendimento completo e em todos os aspectos da população. Essa tendência fez com que muitos profissionais, que antes eram indiferentes ao campo da assistência pública à saúde, passassem a fazer parte dos quadros funcionais. Observamos também que o psicólogo foi um dos que se beneficiaram de alguma forma, passando a ser uma das categorias com mais profissionais contratados ao longo da última década para trabalhar nas instituições públicas. Porém, uma realidade assustadora é a falta de habilidade dos profissionais de Psicologia nos serviços do SUS. Talvez essa problemática já tenha sua gênese na grade curricular dos cursos de Psicologia, que, em geral, negligenciam o estudo das políticas públicas de saúde.

Contudo, de acordo com Dimenstein (1998), pensar a atuação do psicólogo nas instituições públicas de saúde destinadas à atenção primária à saúde não é uma tarefa fácil. O tempo de inserção desse profissional nessas instituições públicas de saúde é relativamente pequeno, há um contingente reduzido de profissionais atuando na área, apesar de vir crescendo, e não é visível a existência de pesquisas mais

sistemáticas, tanto nacionais quanto locais, sobre a atuação do psicólogo nesse campo específico de trabalho.

No processo de construção do SUS, é possível constatar progressos, sendo significativa a transformação urbanística, sanitária e de provimento à saúde ocorrida. Construiu-se um processo de reforma setorial estimulado por um movimento composto de vários atores sociais, produzindo-se, ao longo dessas três últimas décadas, saberes e práticas políticas, discursivas e paradigmáticas voltadas para seu desenvolvimento e consolidação.

A área da saúde conta com o Programa Saúde da Família (PSF), que prioriza um modelo atualizado de assistência à saúde, com base, para além da cura, na prevenção e na promoção da saúde, além de ter como primazia a análise dos determinantes sociais, com foco no território e na família. A implantação da saúde da família ocorreu no Brasil em 1994 e aos poucos adquiriu centralidade na agenda do governo, convertendo-se em estratégia estruturante dos sistemas municipais de saúde e modelo de atenção primária à saúde, contudo lamentavelmente os recursos em saúde mental na atenção básica são praticamente zerados.

Ao longo de sua história, houve muitos avanços e também desafios e dificuldades a enfrentar. Isso tem exigido dos coordenadores do SUS um movimento constante de mudanças, através de reformas incrementais, porém ainda são perceptíveis as dificuldades de impor normas gerais a um país tão grande e desigual, bem como de fixar conteúdos normativos de caráter técnico-processual, tratados, em geral, com detalhamento excessivo e enorme complexidade.

O fato é que a promoção da saúde para toda a população nos faz analisar o SUS em uma perspectiva interacional que engloba vários campos do conhecimento, bem como

produção social, definidos pelos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais. Enquanto isso, lamentavelmente nas faculdades e universidades, os estudantes de Psicologia preocupam-se com seus futuros consultórios particulares e sua abordagem.

As dificuldades financeiras oriundas da crise atual também nos têm afetado muito; a busca por dinheiro e a negligência de muitos profissionais são visíveis a olho nu. Estão no SUS para cumprir horários e receber seus salários, pouco preocupados com o bem-estar dos pacientes, e sim preocupados com sua renda. Por vezes, os profissionais de Psicologia, por quererem ganhar bem, como todo recém-formado, tentam afastar-se do SUS, afastar-se dos setores públicos por já terem a informação de que nesses equipamentos os proventos são baixos.

O psicólogo atualmente se encontra numa situação complicada perante os serviços de saúde pública. Podemos apontar a raiz dessa problemática já na formação do profissional, na qual se faz muito acentuada a separação indivíduo/sociedade/coletivo, em que ciência e política são esferas distintas, devendo o psicólogo ocupar-se do sujeito, e não das questões político-coletivas. Por esse fato, por termos de enfrentar tantas problemáticas nos serviços de saúde, temos de priorizar os que merecem mais atenção, como no caso da humanização do atendimento na esfera pública.

Humanizar, portanto, implica compromisso com a pluralidade de forças que compõem a vida. Volta-se para o enfraquecimento da lógica social hegemônica que visa à produção de sujeitos como identidades privatizadas, hedonistas, massificadas pelo consumo. Aponta, também, para o fortalecimento de uma ética comprometida com a invenção de novos modos de vida, com

a desmontagem de uma sociabilidade ancorada no medo, na impotência, na redução dos espaços de circulação e de enfrentamento dos dispositivos montados para reforçar cotidianamente a exclusão social, a intolerância e a discriminação. (DIMENSTEIN, 2004, p. 113).

Por mais que estudemos sobre a humanização na academia durante todo o curso, na prática é bem difícil ter essa postura verdadeiramente humana, pois o profissional pode render-se ao sistema vigente, no qual os sujeitos são representados por números, prontuários e diagnósticos.

Dimenstein (1998) relata que, quando os psicólogos transpõem suas técnicas e teorias psicológicas para o atendimento da clientela que frequenta às instituições públicas de saúde, geralmente pertencente a classes populares, partem do pressuposto de que essa população compartilha da mesma visão de mundo, das mesmas representações e modelos de subjetividade. Esse fato é bastante inadequado, já que o sujeito que é recebido de forma descontextualizada acaba por receber um tratamento que possivelmente não trará efeito, fazendo com que a Psicologia caia em descrédito em relação à saúde pública e com que pessoas que precisam do serviço não usufruam dele. Ouve-se muito a afirmação de que os psicólogos são elitistas, talvez essa situação possa em parte explicar tal afirmação.

Observa-se que o serviço público surge como possibilidade para o psicólogo por necessidade de trabalho, como recém-formado, pois precisa de um suporte financeiro estável e seguro. Além disso, a carga horária é flexível, possibilitando a realização de outros trabalhos, como a clínica em consultório. E o que ocorre geralmente, como já se pode imaginar, é que o trabalho que é realizado no serviço público é de baixa qualidade e negligenciado, por vezes ocorrendo

associações do tipo: baixo salário, baixo rendimento. Porém, reverter esse quadro é fundamental. É importante que saibamos que a clientela de um Caps, por exemplo, sofre psicologicamente, sofre pelo estigma e pelo descaso político, não sendo justo que o profissional de Psicologia colabore com esse sistema. Temos de dar o primeiro passo, quebrando os estigmas e as representações sociais e lutando para a transformação do sistema público de saúde mental.

Desse modo, os psicólogos clínicos e sociais devem saber que são atores clínicos e sociais e que, nessa conjuntura contemporânea, têm por obrigação ser sempre pesquisadores, porque sempre irão se deparar com o novo. Silvia Lane (2012), brasileira, paulista e filósofa, em documentário feito ao Conselho Federal de Psicologia (CFP), afirmou que a Psicologia teria de ser mais política, o que não faria com que a Psicologia fosse menos científica. O foco da Psicologia Social Crítica é a transformação social e a emancipação humana, promovendo mudanças significativas juntamente com o sujeito comunitário, tendo resultados eficazes, seja no espaço público ou privado. O vídeo é dividido em duas partes e tem como título “Estilo em Movimento”.

Segundo Katzman (2001), a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade.

Atenção básica e o PSF

As principais responsabilidades da atenção básica no Brasil estão reunidas em sete grupos de ações: saúde da

criança, saúde da mulher, controle da hipertensão, controle do diabetes, controle da tuberculose, eliminação da hanseníase e saúde bucal. Aqui já encontramos algo interessante, não existe uma pauta para saúde mental, ou minimamente para a educação em saúde psíquica. Nesse ponto, já encontramos uma lacuna que poderia ser preenchida pelo profissional de Psicologia. Este fica no Núcleo de Apoio à Saúde da Família (Nasf), mas o lamentável é que o trabalho de prevenção e promoção em saúde mental é quase inexistente na atenção básica, um ponto que merece ser estudado a fundo.

Sabe-se que o Brasil já viveu ao longo das últimas décadas uma série de tentativas de mudar, na expressão de Teixeira, a forma e o conteúdo de prestar atenção à saúde. No entanto, todas as iniciativas, por melhor que tenha sido a origem de suas propostas em termos de base filosófica, princípios e diretrizes, não foram suficientes para alterar as bases que sustentam o modelo médico assistencial predominante no país. (SOUSA, 2008, p. 154).

Em torno do financiamento e gestão do SUS, o Ministério da Saúde desenvolveu a estratégia de saúde da família, cujos resultados positivos, em termos do impacto sobre alguns indicadores de saúde, vêm contribuindo para legitimá-la, a ponto de ser considerado hoje o pino do processo de reorganização dos serviços básicos no SUS.

No Brasil, especialmente no âmbito do SUS, costuma-se referir à atenção primária enquanto atenção básica. Esta elaboração conceitual no país está relacionada à necessidade de construção de uma identidade institucional própria, onde entende-se por atenção básica deve considerar como proposta da vigilância à saúde: o sujeito em sua singularidade, complexidade,

inteireza e inserção sociocultural; o objeto da atenção que apresenta uma dimensão coletiva (problemas de saúde de populações e potencialidades de organização social para a promoção da saúde), uma dimensão individual (sujeitos portadores de problemas, projetos e/ou sofrimentos), sendo que o processo de trabalho da atenção básica deve se pautar no princípio da integralidade. (COSTA et al., 2009, p. 115).

O Programa Nacional de Atenção Básica (PNAB) trata, de forma bem clara, de como se fazem os repasses e financiamentos para a atenção básica. Os escritos são claros e seria muito bom para todos os brasileiros se fossem tão claros assim na prática tripartite, pois existe uma distância grande entre os deveres governamentais e as práticas governamentais.

O financiamento da atenção básica deve ser tripartite. No âmbito federal, o montante de recursos financeiros destinados à viabilização de ações de atenção básica à saúde compõe o Bloco de Financiamento de Atenção Básica (Bloco AB) e parte do Bloco de Financiamento de Investimento. Seus recursos deverão ser utilizados para financiamento das ações de atenção básica descritas na RENASES e nos planos de saúde do município e do Distrito Federal. [...] De acordo com o artigo 6º do Decreto nº 1.651/95, a comprovação da aplicação dos recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, na forma do Decreto nº 1.232/94, que trata das transferências, fundo a fundo, deve ser apresentada ao Ministério da Saúde e ao Estado, por meio de relatório de gestão aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde. (BRASIL, 2012, p. 81-83).

O PSF surge como uma nova estratégia de atenção à saúde e de reorientação do modelo de assistência. Partindo desses pressupostos, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo averiguar o porquê do descaso com a atenção básica em saúde, que é a porta de entrada do SUS, principalmente no que diz respeito ao investimento no PSF. A chamada equipe básica ou nuclear concebida no PSF é composta por um médico generalista, um enfermeiro, dois auxiliares de enfermagem e cinco a seis agentes comunitários de saúde (ACS), bem como, dependendo do município, conta também com a retaguarda de profissionais da equipe de saúde bucal, saúde mental e reabilitação e com os dados de atendimento e produção dos profissionais, assim como aqueles coletados pelos ACS nas visitas domiciliares, devendo alimentar o Sistema de Informação de Atenção Básica (Siab).

A Estratégia de Saúde da Família (ESF) como componente estruturante do sistema de saúde brasileiro tem provocado um importante movimento com o intuito de reordenar o modelo de atenção no SUS. O principal propósito da ESF é reorganizar a prática da atenção à saúde em novas bases e substituir o modelo tradicional, levando a saúde para mais perto das famílias e, com isso, melhorar a qualidade de vida da população. (BRASIL, 2009, p. 9).

A estratégia do PSF estrutura-se sustentada no SUS, agregando as diretrizes de universalização, descentralização e participação da comunidade, e apregoa-se com princípios complementares: caráter substitutivo ao modelo clássico de atenção primária, antes centrada prioritariamente na relação médico-paciente e no atendimento individual; integrabilidade e hierarquização; territorialização e cadastramento da clientela; equipe multiprofissional.

Em nível de instrução e orientação da comunidade, o “educar para a saúde” sugere ir além da assistência curativa, significa dar prioridade às práticas preventivas e promocionais. Desse modo, o desenvolvimento de práticas educativas no âmbito do PSF, seja em espaços convencionais, a exemplo dos grupos educativos, seja em espaços informais, a exemplo da consulta médica na residência das famílias em ocasião da visita domiciliar, apregoa a assimilação do princípio da integralidade pelas equipes de saúde da família.

Obter a atenção integral implica o alargamento do alcance conceitual de cada profissional de saúde na edificação da apreensão dos afazeres em saúde, isso somado ao reconhecimento da limitação da ação de um único profissional para atender às necessidades de saúde dos indivíduos e da comunidade.

De fato, a prática da estratégia de saúde da família difunde uma nova perspectiva para a atenção primária no Brasil, voltada para a família e a comunidade, tendo potencialidades para desencadear mudanças no modelo assistencial que efetivem o direito à saúde no dia a dia dos cidadãos.

Considerações finais

A realidade do sistema de saúde brasileiro, quando comparada ao que temos como regulamentação, é de surpreender, pois há muito a desejar, uma discrepância que fica como abismo entre o que é estabelecido em teoria e o que se põe em prática. Isso é bem nítido na atenção básica em saúde. Para não sermos injustos, as pesquisas nos apontam que as maiores iniquidades em saúde encontram-se em atenção básica, haja vista que o SUS é uma proposta interessante, não sendo a privatização da saúde uma saída, a

qual, se levada a cabo, significaria a aliança ao capitalismo e às suas opressões. O SUS precisa ser analisado. Diante disso, nós, profissionais, população e governos, precisamos pensar em saídas justas e necessárias para o aperfeiçoamento do nosso sistema de saúde.

Superar o âmbito individual e clínico exige mudanças na maneira de atuar e na própria organização do trabalho e demanda alta complexidade de saberes, além de reformulações nas grades curriculares dos cursos da saúde e de áreas afins.

Após a implantação do Programa Saúde da Família (PSF) no Brasil, observa-se um processo ainda em curso de mudança incremental do modelo assistencial da atenção básica. Muitos profissionais que chegam à atenção básica estão ainda petrificados no modelo biomédico da demanda, tendo o dever de procurá-lo em seus consultórios, não se debruçando sobre a prevenção e a promoção da saúde, que devem ocorrer justamente na atenção básica, com palestras, locomoção da equipe de PSF, com um maior conhecimento da comunidade e de suas carências, um fazer diferenciado que faz jus ao princípio de integralidade do SUS, uma saúde que chega à casa do cidadão.

A segurança da integralidade continua como uma importante amarração crítica a ser equacionada. Em nossa práxis, os recursos destinados ao SUS dividem-se em sentido metafórico, como uma pirâmide com sua base fragilizada, pois a atenção básica deve prevenir e assim sustentar toda a pirâmide, e não é bem assim que acontece.

Como compreendemos, a atenção primária, que é a base da pirâmide, é composta pelo PSF, Postos de Saúde, Unidades Básica de Saúde (UBSs), Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASFs), Vigilância Sanitária e Endemias. A

atenção básica é a porta de entrada do indivíduo ao SUS, em que se concentram prevenção e promoção em saúde. Outra questão pertinente ao projeto é a dificuldade dos profissionais de Psicologia em face do trabalho no SUS, principalmente na atenção básica, nos NASFs, UBSs e outros equipamentos de saúde da atenção basilar.

Referências

BRASIL. *Caderno da Atenção Básica*. Diretrizes do Nasf, n. 27. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 abr. 2001.

BRASIL. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

COSTA, G. D. et al. Saúde da família: desafios no processo de reorientação do modelo assistencial. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, DF, v. 62, n. 1, p. 113-118, 2009.

DIMENSTEIN, M. D. B. A reorientação da atenção em saúde mental: sobre a qualidade e humanização da assistência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, DF, v. 24, n. 4, p. 112-117, 2004.

DIMENSTEIN, M. D. B. O psicólogo nas unidades básicas de saúde: desafios para a formação e atuação profissionais. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 3, n. 1, p. 53-81, 1998.

KATZMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, Santiago, v. 75, p. 172-189, 2001.

LANE, S. *Estilo em Movimento*. Conselho Federal de Psicologia. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=csffqhrsvzs>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=hp4dc-sszga>>. Acesso em: 29 out. 2017.

MELLO, R.; FUREGATO, A. R. F. Representações de usuários, familiares e profissionais acerca de um Centro de Atenção Psicossocial. *Escola Anna Nery*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 457-464, 1998.

SOUSA, M. F. O Programa Saúde da Família no Brasil: análise do acesso à atenção básica. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, DF, v. 61, n. 2, p. 153-158, 2008.

GESTÃO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL: LEGISLAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA

JAMILYS MONTE CASTRO

Especialista em História e Sociologia pela Universidade Regional do Cariri (URCA); Especializanda em Administração pela Universidade do Parlamento Cearense (Unipace); Graduada em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Graduada em História Pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); Secretária da Comissão de Ciência, Tecnologia e Educação Superior da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e professora da Prefeitura Municipal de Quixadá. Pesquisa as seguintes temáticas: Gestão, Memória e Patrimônio; Prática de Monitoramento da Execução Orçamentária; Educação Fiscal e Cidadania; Projetos Sociais: Elaboração, Avaliação e Captação; Responsabilidade Social e Sustentabilidade.

E-mail: <jamyls_monte@yahoo.com.br>.

VICTORIA RÉGIA ARRAIS DE PAIVA

Doutora e mestra em Sociologia e graduada em Ciências Sociais, todas as formações pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Docente da Universidade Federal do Cariri (UFCA), no curso de Administração Pública, no *Campus* Juazeiro do Norte, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (Proder). Colabora na coordenação da Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários (Iteps) da UFCA, tendo assumido a chefia do Núcleo dos Programas Institucionais de Extensão (PIEs). Tem experiência na área de Sociologia e Metodologias da Pesquisa Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Trabalho, Economia Solidária, Finanças Solidárias, Gestão Social e Avaliação de Políticas Públicas.

E-mail: <victoriaregia13@yahoo.com.br>.

CARLOS MENDES TAVARES

Pós-Doutor e doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e graduado em Estatísticas e Gestão de Informação pela Universidade de Lisboa (UL). Professor adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), lotado no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), e integra o corpo docente da graduação em Administração Pública e do Mestrado Acadêmico em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis (Masts) da Unilab. Tem experiência na área de Estatística, com ênfase em Bioestatística, Estatísticas Aplicadas à Epidemiologia e Métodos Quantitativos, e vem realizando pesquisas nas áreas de Sexualidade, Saúde Reprodutiva, Violência Física/Sexual, Epidemia de HIV e Aids.

E-mail: <carlostavares@unilab.edu.br>.

Introdução

A memória é uma forma de protesto. Se você não lembra de algo importante, está automaticamente aceitando, quem sabe, uma atrocidade. (ELIE WIESEL).

Este estudo objetiva promover o debate sobre o papel da gestão pública e a necessidade de preservação do patrimônio histórico-cultural, visando postergar as reminiscências memoriais e a respectiva história das cidades, de seus habitantes e de seus respectivos feitos no tempo e espaços sociais. O estudo também proporciona uma reflexão de caráter científico para o entendimento dos problemas existentes em relação à gestão dos patrimônios, de ordem material e cultural.

A pesquisa demonstra que, mesmo estando no século XXI, a humanidade parece ainda não ter conseguido conciliar o avanço tecnológico com a preservação do passado, fato prejudicial para qualquer povo, pois, como cita Wiesel¹ na epígrafe posta ao início deste texto, em que se refere ao Holocausto, recordar o passado colabora na compreensão do tempo presente.

É notório perceber que as ações preservacionistas vêm contribuindo para a criação e o fortalecimento de par-

¹ Elie Wiesel foi um judeu sobrevivente dos campos de concentração nazistas que recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1986 pelo conjunto de sua obra, composta por 57 livros dedicados a reconstruir a memória reflexiva do Holocausto e a defender outros grupos vítimas de perseguições.

cerias com instituições que são responsáveis pelas políticas de preservação de patrimônios socioculturais, o que nos faz pensar em diversas oportunidades para os cidadãos entrarem em contato com esse tipo de conhecimento, desenvolvendo a autoconfiança e a capacidade de buscar a construção de um novo projeto de sociedade. Incorporar aspectos socioculturais e de cidadania é de fundamental importância para redefinir o processo de preservação dos patrimônios históricos e culturais dentro de um contexto urbano.

O ato de cuidar dos patrimônios e preservá-los é, sem dúvida, um desafio da atualidade dirigido a todos os gestores públicos, pois têm que lidar com interesses diversos, como a expansão imobiliária, o aumento do déficit habitacional e principalmente os impactos ambientais. Vale ressaltar que nenhum país consegue preservar por total o seu patrimônio cultural: obras de arte, arquivos históricos, entre outros, representando todo seu desenvolvimento cultural. O que geralmente ocorre é a implantação de políticas de estímulo à preservação, sensibilizando a população e o poder público a fim de desenvolver uma consciência gradativa da necessidade de guardar os bens culturais.

A pesquisa buscou analisar as leis que amparam as ações de preservação do patrimônio histórico cultural nos estados e municípios, as quais estão assentadas em diretrizes constitucionais. Nesse sentido, enfatizamos a Constituição Federal (Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937; Lei n. 6.292, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan), as legislações estaduais e municipais que se destinam a tratar sobre patrimônio público, bem como o Estatuto da Cidade, lei que estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam

o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Com efeito, cabe aos estados e municípios incluírem nas suas leis orgânicas diretrizes para o setor, criando normas de regulação e políticas de preservação dos sítios e entorno do patrimônio cultural urbano e da cultura.

Patrimônio material histórico-cultural: legislação, normas e preservação

Não é difícil perceber que existe por parte da população mundial uma preocupação em preservar os patrimônios históricos da humanidade, principalmente elaborando leis de proteção e realizando restaurações que permitam a manutenção das riquezas culturais, a fim de manter suas características originais. Nesta pesquisa, abordaremos os conceitos sobre patrimônio histórico-cultural, destacando diversos autores, bem como leis e decretos no âmbito municipal, estadual e federal que tratam do assunto.

O destaque é dado às ações de preservação patrimonial, levando em consideração a importância do tombamento dos bens públicos, sua legislação e o papel e ações desenvolvidas pelo Iphan. O Estatuto da Cidade traz em suas diretrizes o objetivo de ordenar e dar funcionalidade social à cidade e à propriedade urbana; em seu contexto, o estatuto visa estabelecer a garantia do direito a cidades sustentáveis, tarefa que deve ser desenvolvida por todos da sociedade, e não somente pelo poder público.

A história da humanidade está intimamente ligada às realizações dos seres humanos, tanto no aspecto produtivo, visando à garantia da sua sobrevivência, como no âmbito sociocultural. As relações sociais com os meios de

produção de subsistência são vitais para os seres humanos e favorecem o desenvolvimento da sua cultura. A cultura, seja ela material ou imaterial (linguagens, costumes, crenças, leis, valores, rituais, símbolos, etc.), fornece elementos de reconhecimento da identidade cultural e da vivência de um povo numa determinada época e lugar. De acordo com Ghirardello e Spisso (2008), essas experiências acumuladas ao longo da história são apresentadas às gerações como “patrimônio histórico da humanidade” ou “memória histórica”.

A história da sociedade é composta por cada indivíduo, que é parte de um todo da sociedade e do ambiente onde vive, auferindo às gerações futuras, por intermédio dos produtos criados e das modificações no ambiente, fatos e atos capazes de permitirem a compreensão da história humana. Não cuidar ou destruir bens herdados das gerações passadas proporciona o rompimento da linha do conhecimento, por isso a importância da preservação da memória atualmente ganha um novo foco, influenciando a conscientização e tentando criar mais mecanismos de defesa do patrimônio cultural. Os bens, sejam de natureza material e imaterial, de interesse cultural ou ambiental, que exerçam significado histórico, cultural ou sentimental e que exerçam no presente ou no futuro contribuições para a compreensão da identidade cultural da sociedade que os produziu, devem ser preservados.

Antes de aprofundar o assunto, é necessário conhecer os significados dos termos “patrimônio” e “memória”, relacionados à construção da história de um povo. Conforme o *Dicionário Aurélio* (FERREIRA, 1998, p. 488), “patrimônio” significa: “herança paterna; bens de família, dotes dos ordinários: (jur.) complexo de bens materiais ou não, direitos ou não, ações, posse e tudo mais que pertença a uma pes-

soa e seja suscetível de apreciação econômica”. Já o conceito de “patrimônio histórico” inclui as manifestações culturais tanto visíveis como invisíveis, as línguas, novos artesanatos, conhecimento, documentação e comunicação, que são apropriados através das indústrias culturais, consoante citam os autores Ghirardello e Spisso (2008).

Por muito tempo, o conceito de “patrimônio histórico e artístico” esteve ligado ao patrimônio edificado. O Decreto-Lei n. 25/1937, por exemplo, em seu artigo 1º, indica que:

Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, ou seja, de interesse público, quer por sua vinculação por fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

O referido decreto-lei norteia a política preservacionista sobre patrimônio histórico no país, incorporado por uma estrutura de poder centralizador, cultuando, assim, os bens arquitetônicos e edificados ligados a um fato histórico notável, ficando em prejuízo os bens culturais, que foram relegados ao total esquecimento ou até mesmo destruídos, a fim de justificar os valores de sua preservação.

Analisando-se essa concepção, pode-se perceber que a ideia de passado mostra uma realidade de uma “[...] memória unívoca e de um passado homogêneo de uma História sem conflitos e sem contradições sociais” (ORIÁ, 1997, p. 131), numa tentativa de passar a ideia de uma identidade única, desmistificando as diversidades e as multiplicidades étnicas e culturais. Basta pensarmos em duas questões simples: “A quem cabia ‘contar a história?’”; e “Como se dava a elaboração dos registros?”. É preciso lembrar que o domí-

nio da leitura e da escrita não era algo acessível às camadas populares, assim as classes dominantes acabavam por propagar a sua versão dos fatos.

Numa outra perspectiva, o conceito de “patrimônio histórico e artístico” se limita quase que exclusivamente aos bens imóveis, passados pelos critérios de seleção que eram feitos pela chamada “autoridade de tutela”, órgão oficial que em muitos casos não considerava outros critérios de preservação; sendo assim, a exclusão contribuía para o descaso da preservação. Atualmente, graças ao avanço metodológico das ciências sociais, que em muito têm se dedicado ao estudo das manifestações culturais, o patrimônio cultural passa a ser constituído de “bens culturais”, definidos como:

Toda produção humana de ordem emocional e material independe de sua origem, época ou aspecto formal, bem como a natureza, que propicia o conhecimento e a consciência do homem sobre si mesmo e o mundo que o rodeia. (GODOY, 1985, p. 72).

A ampliação do conceito de patrimônio cultural contempla e conclama a participação significativa da sociedade civil organizada, que, através de entidades diversas e associações de classes, está à frente desses movimentos reivindicando uma nova postura dos órgãos públicos no que diz respeito aos bens culturais.

Aprofundando mais o conceito de patrimônio cultural, Lemos (1981, p. 8-10), assessor técnico internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), vê a problemática de forma mais abrangente. Segundo ele, o patrimônio cultural pode ser dividido em três grandes categorias de elementos: o primeiro grupo de elementos reporta-se à natureza e ao meio am-

biente, a exemplo de rios, peixes, vales, enfim, os recursos naturais, o hábitat natural. O segundo grupo de elementos na categoria de bens culturais refere-se ao conhecimento, às técnicas, ao saber e ao “saber-fazer”, englobando toda a capacidade de sobrevivência do homem em seu meio ambiente, vai desde a vida rústica nas cavernas até a utilização dos computadores de última geração. E, por fim, o terceiro grupo de elementos reúne os bens materiais, como toda sorte de coisas, objetos, artefatos e construções obtidos a partir da conjugação do meio ambiente com o fazer humano.

Tombamento e gestão das políticas de preservação à luz do Estatuto da Cidade

A questão preservacionista do patrimônio histórico-cultural encontra-se de forma contraditória ao se deparar com a realidade. Não há dúvida de que ainda não se consegue conciliar o progresso tecnológico com a preservação do passado, embora os discursos da maioria dos segmentos da sociedade propaguem a necessidade de preservação e conscientização da importância das políticas de preservação, considerando principalmente que conhecer a história de seus antepassados deve ser um direito de todo cidadão.

Consoante Ferreira (1999, p. 527), preservar quer dizer: “livrar de algum mal, manter livre, defender e resguardar”. Existe certo consenso de que as pessoas, ao preservar o patrimônio cultural, tendem a estabelecer relações mais solidárias, compartilhando do mesmo conjunto de ideias a fim de formar uma cumplicidade social a favor dessa causa.

Uma das ações mais comuns no sentido da preservação é o tombamento. O processo de tombamento de bens no Brasil teve início no governo do presidente Getúlio Vargas,

em 30 de novembro de 1937, com o Decreto-Lei n. 25, que criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), destinado a proteger cidades antigas e monumentos que passavam por riscos, tendo em vista a especulação imobiliária e as inúmeras reformas urbanas. O então ministro da educação e saúde, Gustavo Capanema, preocupado com a preservação do patrimônio cultural brasileiro, pediu a Mário de Andrade que elaborasse um anteprojeto de lei para salvaguarda desses bens e confiou a Rodrigo Melo Franco de Andrade a tarefa de implantação do serviço do patrimônio. Atualmente o antigo Sphan é denominado de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

O Iphan é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, responsável por preservar as diversas contribuições dos diferentes elementos que fazem parte da sociedade brasileira e seus ecossistemas. Sua responsabilidade consiste em preservar, divulgar e fiscalizar os bens culturais brasileiros, visando assegurar a permanência e usufruto desses bens às atuais e futuras gerações.

Segundo dados disponíveis no [site](http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123) do Iphan², o órgão conta com mais de 20 mil edifícios tombados, 83 centros e conjuntos urbanos, 12.517 sítios arqueológicos cadastrados, além de mais de um milhão de objetos, incluindo acervo museológico, cerca de 250 mil volumes bibliográficos, documentação arquivística e registros fotográficos e cinematográficos em vídeo.

Outro importante dispositivo legislativo existente é o Estatuto da Cidade, criado pela Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Essa lei possibilitou a todos que traba-

² Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123>>. Acesso em: 25 maio 2018.

lham com a administração pública urbana retomar a preocupação em desenvolver de modo mais objetivo os níveis e o âmbito correspondentes à gestão do planejamento urbano, bem como proteger o patrimônio cultural brasileiro. Conforme destaca Rabello (2005), é preciso o administrador público ter a visão do campo de atuação, pois existe um sobreposicionamento de atuação dos órgãos responsáveis por zelar pelos interesses públicos, que neste caso é das cidades.

O Estatuto da Cidade, que rege dispositivo constitucional, estabelece a função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 182, § 2º, da Constituição Federal brasileira de 1988) e aponta que o direito à cidade é parte da política urbana. O estatuto expressa em seu contexto que o interesse público deve se sobressair aos interesses privados e que a propriedade urbana deve atender aos princípios do bem-estar coletivo e da justiça social, norteadores de toda ordem democrática brasileira. Para a implantação e adequação do estatuto, é necessário que os municípios criem o plano diretor, determinado na Constituição Federal (artigo 182). O plano diretor servirá como ferramenta básica para a política urbana. É uma lei que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo municipal. Tal lei prevê as diretrizes para a expansão urbana, especificando para onde a cidade deve crescer e tratando de questões relacionadas à instalação de indústrias e edifícios residenciais, à construção de conjuntos habitacionais, etc.

Desse modo, a gestão pública deve compreender que o direito à cidade é um conceito mais amplo do que a garantia do direito à moradia. Trata-se de proporcionar a todos, sem exceção, o direito a uma vida digna, contendo tudo o que uma cidade possa oferecer: escolas, museus, postos de saúde, hospitais, praças, áreas de lazer, áreas verdes, água, es-

goto, coleta de lixo, espaços históricos, garantindo todos os equipamentos sociais e de infraestrutura necessários para uma vida saudável. A construção de uma cidade cidadã é de todos e para todos, sendo necessário que a sociedade estabeleça e realize fórum permanente de reflexões, debates políticos e uma agenda social com o comprometimento de efetivar leis, planos e ações voltados para a valorização do ser humano e as dimensões sócio-históricas e culturais de todos os envolvidos.

Segundo Rabello (2005), nem todos que fazem parte da administração pública municipal possuem conhecimento sobre os absurdos e conflitos existentes no setor, não sendo raras as diversas disputas por “espaços de atuação” existentes nos órgãos ligados à cultura, os quais são encarregados de preservar os espaços e os imóveis urbanos. Por sua vez, a autora considera que “[...] estas disputas acabam por ser resolvidas pelo tempo, ou pela persistência de alguns técnicos que insistem na implantação das ações através de seus órgãos, ou ainda pelas chefias que tenham, momentaneamente, mais prestígio junto ao chefe do Executivo” (RABELLO, 2005, p. 40). Caso isso aconteça dentro da mesma esfera de governo, imagine a proporção dos conflitos quando estão envolvidas outras esferas, devido às divergências de interesses públicos, embora o foco da organização seja o bem comum e a preservação dos patrimônios públicos a serviço da coletividade.

Em suma, a aludida lei vem estabelecer as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Ao decidir tombar algum tipo de sítio urbano, seja um órgão de proteção federal ou estadual, este estará criando um

vínculo diretamente com o município, tendo que constituir toda a atividade de gestão de preservação, função essa que é estabelecida mesmo que não seja explícita no corpo de suas leis.

Para tanto, as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade deveriam ser mais claras e objetivas. Caso o órgão federal estabelecesse diretrizes mínimas de proteção a cada bem tombado e seu entorno, o município poderia observar melhor as regras estabelecidas. Porém, o que vemos é um esforço por parte das gestões municipais em estabelecer essas diretrizes, sendo importante serem formuladas urgentemente, com transparência e participação social, pois sem essas ações o município não terá informações suficientes para cumprir suas obrigações junto à preservação de seus patrimônios culturais. Esses e outros cuidados estão dispostos em seu artigo 2º, inciso XII, sendo necessário um conteúdo mais eficaz.

Contudo, Rabello (2005, p. 48) considera que “[...] alguns equívocos técnicos do texto legal não comprometem a finalidade do Direito posto”. No caso dos tombamentos, a autora considera que existe uma limitação de natureza administrativa que nasce da doutrina jurídica majoritária e da jurisprudência pátria e que tombamento passou a ser, a partir de sua inclusão no Estatuto da Cidade, um forte instrumento de planejamento urbano.

É curioso conhecer e analisar as intenções das pessoas que desejam preservar um bem. Muitas são as razões levantadas a respeito e usadas como obrigação de manter a identidade cultural. Preservar não é só manter a cidade sempre bonita, deve-se manter viva a tradição dos costumes populares, com isso tenta-se garantir um pouco a preservação da memória social de um povo.

Considerações finais

Este trabalho foi elaborado com o intuito de responder às indagações sobre a gestão do patrimônio histórico-cultural e sua respectiva preservação visando à manutenção e legado da memória para a história em prol das futuras gerações. Depois de “concluído”, percebe-se que muitas das interrogações iniciais permanecem sem resposta, considerando que a incessante busca de perguntas faz com que outras questões se desenvolvam, indicando a necessidade de novas respostas e novos meios, suscitando pesquisas mais amplas e de maior fôlego.

As intenções da pesquisa assentam-se no papel que deveria ser exercido pela gestão pública em relação à efetivação de políticas de preservação do patrimônio histórico-cultural. De modo geral, as pessoas almejam ver os patrimônios preservados, gerando uma contradição com as ações observadas, principalmente devido aos constantes ataques de depredação.

De acordo com o discurso governamental, de certo modo, o poder público transfere a “culpa” para a sociedade, uma vez que considera que esta não procura preservar e valorizar a cultura local; já a sociedade cruza os braços esperando que as autoridades tomem a frente. E, afinal, a quem cabe a responsabilidade pela elaboração e efetivação das políticas de preservação? Como desfazer o impasse instaurado (convergência de omissões)?

Mediante o que se apurou e foi acostado no bojo deste estudo, o ideal é que seja instaurada uma parceria envolvendo a sociedade civil e o poder público, em prol da valorização, preservação e memória dos patrimônios, para que a história da sociedade diluída em seus fragmentos comu-

nitários não seja olvidada no passo e descompasso do contínuo e obstinado tempo.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Rio de Janeiro: Soleis, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 11 dez. 1937.

BRASIL. Lei n. 6.292, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1975.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário Aurélio eletrônico século XXI*. São Paulo: LexiKon Informática, 1999.

GHIRARDELLO, N.; SPISSO, B. *Patrimônio histórico: como e por que preservar*. Bauru: Canal 6, 2008.

GODOY, M. C. Patrimônio cultural: conceituação e subsídios para uma política. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 4., 1985, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Anpuh, 1985.

LEMONS, C. A. C. *O que é patrimônio histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ORÍÁ, R. J. Memória e ensino de História. In: BITTENCOURT, C. (Org.). *O saber histórico na sala de aula*. São Paulo: Contexto, 1997.

RABELLO, S. Estatuto da Cidade e a preservação do patrimônio federal. In: FINK, D. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*. 3. ed. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 39-52.

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

SALMA NAGIB MALUF

Graduada em Pedagogia pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra). Professora de educação infantil da Prefeitura Municipal de Betim.

E-mail: <asanagib@hotmail.com>.

CAMILA TECLA MORTEAN MENDONÇA

Doutoranda e mestra em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), especialista em Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, em Atendimento Educacional Especializado, em Gestão Educacional e em Ensino Superior, especializanda em Docência no Ensino Superior: Tecnologias Educacionais e Inovação, graduada em Pedagogia e graduanda em História, todas essas últimas formações pelo Centro Universitário de Maringá (UniCesumar). Atua como professora e orientadora de Iniciação Científica na EaD do UniCesumar e como professora na Rede Municipal de Ensino de Maringá.

E-mail: <teclacamila@hotmail.com>.

PATRÍCIA LAKCHMI LEITE MERTZIG GONÇALVES DE OLIVEIRA

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), especialista em Arte-Educação pela Sociedade Nacional de Educação Ciência e Tecnologia (SOET) e graduada em Música pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Docente do curso de licenciatura em Música da Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), sendo responsável pelas disciplinas ligadas ao ensino de música, instrumento melódico e estágio supervisionado. Atua também no curso de Pedagogia ofertado na modalidade a distância na disciplina de Metodologias do Ensino de Artes. Desenvolve projetos de pesquisa e extensão em Educação Musical. Tem experiência na área de Música, com ênfase em Educação Musical e Instrumentação Musical. Participa dos seguintes grupos de pesquisa cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): Paisagem Sonora, Cognição e Percepção e Educação a Distância e Tecnologias Educacionais. É integrante do Fórum Latino-Americano de Educação Musical (Fladem) do Brasil na atual gestão (2017-2019), ocupando o cargo de presidente da comissão científica.

E-mail: <patriciamertzig@gmail.com>.

Introdução

Este texto possui como principal eixo de pesquisa analisar as características da educação infantil no âmbito público. Trata-se de apontamentos de sua estrutura pedagógica, perpassando por seus desafios e atualizando suas obrigações legais, sociais e históricas, fornecendo uma visão ampliada de sua função desde seu começo assistencialista e galgando em sua evolução os pontos positivos e suas fragilidades. As metas são desafiadoras e a preocupação é em torno da formação de qualidade para as crianças por meio da formação continuada aos seus professores e de políticas públicas efetivas de acesso e permanência na educação pública.

Fomentamos aqui os principais projetos, leis e aspectos relevantes para consolidar a efetividade de suas propostas, sejam elas em quaisquer âmbitos. Não podemos nos esquecer de que esses desafios permeiam todas as instâncias da situação da educação no país. Desafios foram alcançados e transpostos, mas a principal função de formação de cidadãos como se propõe ainda está muito aquém da veracidade de seus objetivos. Dessa forma, buscamos entender como a gestão da educação infantil se dá na seara pública. Para isso, buscamos teóricos e a legislação vigente a fim de que pudéssemos fundamentar teoricamente as discussões aqui propostas.

Consoante a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996, em seu artigo 29: “A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. De acordo com a lei, a educação infantil deve ser oferecida em creches para crianças de 0 a 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos. Diferentemente dos demais níveis da educação, a educação infantil não tem currículo formal. Desde 1998, segue-se o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, um documento equivalente aos Parâmetros Curriculares Nacionais, que orientam o currículo dos demais segmentos da educação básica.

Segundo os referenciais, o papel da educação infantil é cuidar da criança em espaço formal, contemplando a alimentação, a limpeza e o lazer (BRASIL, 1998). Também é seu papel educar, sempre respeitando o caráter lúdico das atividades, com ênfase no desenvolvimento integral da criança. A prioridade da educação infantil é estimular as diferentes áreas de desenvolvimento da criança, aguçar sua curiosidade, sendo que, para isso, é imprescindível que a criança esteja feliz no espaço escolar.

Conforme a Constituição Federal de 1988, os municípios deveriam atuar no ensino fundamental e na educação infantil. No entanto, somente na década de 1990 foi que, sob as pressões sociais, a educação infantil passou a ser um direito, e não um favor, ou seja, os municípios passaram a ter a obrigação de oferecer um atendimento educacional de qualidade.

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica, possuindo grande importância no sentido de contribuir

para o desenvolvimento cognitivo da criança, tanto na esfera educacional como na social, ampliando seus conhecimentos para que exerça sua cidadania. A Lei n. 11.114/2005, de 16 de maio, torna obrigatória a matrícula das crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental, pela alteração dos artigos 6, 32 e 87 da LDBEN. Essa lei tem como objetivo principal a equidade social, para que seja garantida uma educação infantil de qualidade em âmbito federal, estadual e municipal.

Dessa forma, pretendemos, por meio de pesquisa bibliográfica, investigar a educação infantil, pontuando as diversas facetas que esse nível de ensino apresenta. Os resultados serão apresentados em três momentos além desta introdução e da conclusão. Primeiramente trataremos dos direitos que são garantidos e expressos na Constituição Federal de 1988. No segundo momento, iremos buscar nos aspectos históricos o entendimento para a situação atual da legislação e da educação infantil. Por fim, discutiremos a influência das políticas neoliberais na construção dos processos educacionais e das nossas políticas públicas.

Dos direitos

Um grande marco na história dos direitos humanos foi a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) por representantes de várias culturas, ordens jurídicas e partes do mundo em 10 de dezembro de 1948 na Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. A declaração, promulgada por meio da Resolução n. 217, estabelece as normas comuns a serem alcançadas por todas as nações e povos, sendo também importante destacar que foi a primeira vez que a proteção universal dos direitos humanos apareceu em um texto dessa magnitude.

É relevante destacar que:

Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 360 idiomas – sendo o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. (ONUBR, 2012, p. 1).

Faz-se mister destacarmos que, dentro da história pela luta dos direitos humanos, há uma gama de tratados internacionais e outros instrumentos que foram elaborados desde o período de 1945, os quais ajudaram na expansão dos ideais de luta do direito internacional pelos direitos humanos. A título de conhecimento, podemos destacar alguns desses documentos, que, de acordo com a Organização das Nações Unidas no Brasil (2012), incluem:

- Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948);
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979);
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989);
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

No Brasil, o documento que mais nos ampara quando tratamos dos direitos das crianças é o Estatuto da Criança

e do Adolescente, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, no seu artigo 4º, que indica que:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Esse artigo anteriormente citado abrange todas as áreas de formação à cidadania, porém as políticas públicas não conseguem atingir sua totalidade e qualidade. Apesar de acompanharmos algumas evoluções, a qualificação dos serviços prestados ainda é o maior desafio.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990).

O parágrafo garante dentro das políticas públicas repasse de recursos, sendo um deles o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – os valores são repassados mediante a quantidade de matrículas. O maior desafio vem dos governos municipais, que não conseguem garantir 100% de sua demanda de vagas.

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”,

consoante reza a vigente constituição em seu artigo 5º. Esse artigo equipara todos os brasileiros ou não perante a lei, sugerindo o direito à liberdade, efetivando a democracia e reforçando a plenitude da cidadania.

O Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (BRASIL, 1998, p. 63) tem por objetivo desenvolver as seguintes capacidades dos educandos:

Desenvolver uma imagem positiva de si, atuando de forma cada vez mais independente, com confiança em suas capacidades e percepção de suas limitações; Descobrir e conhecer progressivamente seu próprio corpo, suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo e valorizando hábitos de cuidado com a própria saúde e bem-estar; Estabelecer vínculos afetivos e de troca com adultos e crianças, fortalecendo sua autoestima e ampliando gradativamente suas possibilidades de comunicação e interação social; Estabelecer e ampliar cada vez mais as relações sociais, aprendendo aos poucos a articular seus interesses e pontos de vista com os demais, respeitando a diversidade e desenvolvendo atitudes de ajuda e colaboração; Observar e explorar o ambiente com atitude de curiosidade, percebendo-se cada vez mais como integrante, dependente e agente transformador do meio ambiente e valorizando atitudes que contribuam para sua conservação; Brincar, expressando emoções, sentimentos, pensamentos, desejos e necessidades; Utilizar as diferentes linguagens (corporal, música, plástica, oral e escrita) ajustadas às diferentes intenções e situações de comunicação, de forma a compreender e ser compreendido, expressar suas ideias, sentimentos, necessidades e desejos e avançar no seu processo de construção de significados, enriquecendo cada vez mais sua capacidade expressiva; Conhecer algumas ma-

nifestações culturais, demonstrando atitudes de interesse, respeito e participação frente a elas e valorizando a diversidade.

Nesse sentido, vemos que o Brasil possui uma legislação que visa ao atendimento da criança em instituições públicas e com qualidade. Mas será que na história da educação infantil sempre houve a preocupação com a educação infantil? Essa será a temática sobre a qual discutiremos na próxima seção.

Apontamentos históricos

Com o processo de industrialização do século XX, surgiu a necessidade de mão de obra feminina. Em razão disso, muitas mulheres deixaram os seus lares para passar a trabalhar nas grandes indústrias, tornando-se operárias. Essas operárias, não tendo onde deixar os seus filhos, contratavam as “cuidadeiras” ou “fazedoras de anjos”, no entanto, devido à precariedade e à falta de higiene no tratamento e atendimento a essas crianças, houve acentuada mortalidade infantil. O Brasil, nesse mesmo contexto, recebia muitos imigrantes, trabalhadores vindos da Europa, os quais, já aqui estabelecidos, passaram a se organizar para formar sindicatos a fim de lutar por seus direitos. Para conseguir atrair e fixar suas operárias, alguns empresários criaram clubes, creches e escolas maternas, o que ocorreu inicialmente no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Em 1923, surgiu a regulamentação do trabalho feminino, garantindo às mulheres creches e salas de amamentação próximas ao seu local de trabalho. Nesse ano, foi fundada a Inspetoria de Higiene Infantil, devido às epidemias recorrentes, a qual foi transformada em Diretoria e Proteção à Maternidade e à Infância em 1934 (KRIEGER, 2008).

No entanto, o governo passou a atuar mais efetivamente somente em 1940, quando reconheceu os direitos dos trabalhadores com a criação da “Consolidação das Leis do Trabalho” (CLT), garantindo o direito ao atendimento dos filhos de trabalhadoras. Em 1950, as creches eram geralmente de cunho filantrópico ou religioso. Nesse momento, as instituições eram vistas como “males necessários” (KRIEGER, 2008).

Em 1961, foi criada Lei n. 4.024, que definia a inserção de crianças nos jardins de infância ou escolas maternas em seus artigos 23 e 24, fazendo um estímulo às parcerias para atendimento à alta demanda de crianças. Após o golpe militar, foram adotadas políticas em âmbito federal, como o Departamento Nacional da Criança, a Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, continuando com a ideia assistencialista às crianças carentes.

Com a Lei n. 5.692/1971, surgiu uma nova legislação trazendo novidades para a área de educação, principalmente referentes às crianças pequenas, conforme rezava o seu artigo 2º: “Os sistemas velarão para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes”.

Nessa época, em consequência da preocupação com o atendimento às crianças carentes e seu perfil psicológico, da crescente demanda por vagas em creches e da defesa de um padrão educacional que perpassasse pelos aspectos cognitivos, emocionais e sociais da criança pequena, a representatividade da educação infantil começou a ter outro perfil, criando-se então no Ministério de Educação e Cultura o Serviço de Educação Pré-Escolar em 1974, a Coordenadoria de Ensino Pré-Escolar em 1975 e o Projeto

Casulo em 1977, um programa de educação infantil de massa com a finalidade de liberar as mães para o mercado de trabalho, aumentando, assim, a renda familiar. O Projeto Casulo, implantado pela LDBEN vigente naquele período, propunha atividades educacionais, mas sua prioridade era a desnutrição. Atendendo a 300 mil crianças durante oito horas, passou em 1983 a atender a 600 mil crianças. Ainda no início da década de 1980, o atendimento era realizado de forma compensatória. Em razão disso, alguns profissionais da educação e técnicos acreditam que esses programas acabaram gerando preconceitos (KRIEGER, 2008).

Renovada a mentalidade social mediante a pressão de movimentos feministas e sociais, surgiu a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 208, aponta que:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (*Vide* Emenda Constitucional nº 59, de 2009); IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Em 1990, houve a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente, que concretizou os direitos das crianças. A vigente LDBEN foi a última logo após a Constituição Federal de 1988 que teve esse aprimoramento na educação infantil, baseando seus objetivos em estudos e pesquisas técnicas, tirando os valores da educação assistencialista e passando aos aspectos pedagógicos, fisiológicos, psicológicos, formatando sua evolução até os dias atuais.

Vale ressaltar que a LDBEN em vigência até os dias atuais foi promulgada após a reforma do aparelho do Estado na década de 1990, após o Brasil aderir ao processo de globalização, ou seja, abrir o seu capital ao mercado externo e filiar-se às políticas de cunho neoliberal, conforme veremos a seguir.

O neoliberalismo na construção de processos educacionais

Para entender o neoliberalismo, é preciso, inicialmente, registrar quais são as ideias mestras do liberalismo clássico e contra quem elas se movem: as instituições reguladoras do feudalismo, das corporações de ofício e do Estado mercantilista. [...] Depois, simetricamente, poderemos compreender melhor as ideias centrais do neoliberalismo. [...] os inimigos contra os quais o neoliberalismo se volta, as formas de regulação econômica do século XX: o Estado keynesiano, os sindicatos e as políticas de bem-estar social nos países desenvolvidos, o Estado desenvolvimentista e a chamada democracia populista nos países subdesenvolvidos. (MORAES, 2001, p. 11).

Assim como esses pensamentos fizeram parte da evolução da história da educação em seu amplo contexto, determinaram uma linha de conduta para a construção da educação infantil. Com a evolução das organizações internacionais, surgiu uma renovação política: o neoliberalismo e, em seguida, a globalização, que surgiram da reorganização do sistema capitalista.

O neoliberalismo foi implantado nos anos 1990 nos países latino-americanos. Acredita-se que ele tenha nascido logo depois da II Grande Guerra Mundial nas regiões da

Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social (SADER, 1995).

O plano tinha como norte a tentativa de uma nova orientação para as reformas educacionais dos países mais pobres e populosos do mundo: a educação para a equidade social. Para cumprir o compromisso estabelecido em Jomtien, de expandir a educação básica, os países em desenvolvimento tiveram como uma das estratégias a elevação do nível de atendimento à população, sem, porém, aumentar na mesma medida os investimentos. Segundo Carnoy (1992), a redução das desigualdades sociais deveria ser buscada a partir da expansão da educação, o que permitiria às populações em situação vulnerável encontrar caminhos para a sua sobrevivência.

De acordo com Lagares (1998), a concepção neoliberal é um marco importante para a descentralização na redefinição global, seja econômica, seja social, seja política, seja individual, servindo para redefinir novos modelos para um paradigma liberal, ou seja, o pensamento neoliberal é compreendido como fator principal, tendo como características: a descentralização e a redefinição global, o que se expressa na economia, na sociedade, na política e na individualidade para incorporar e editar novos modelos liberais. Essa influência ocorre de forma globalizada, pois, mediante essa nova teoria, ao mundo já não bastam somente os ideais capitalistas de consumo e com foco em menos países em desenvolvimento, que não têm outra forma de sair de sua posição de necessidade.

As mudanças que ocorreram na reforma do Estado brasileiro foram refletidas imediatamente na gestão do sistema educacional, uma vez que, nos anos 1990, o país imple-

mentou algumas modalidades de gestão que estimularam a gerência, a eficiência, a autonomia e a participação da família, da comunidade educacional e da sociedade em geral em decisões afetas à escola, inclusive como forma de buscar fontes alternativas para seu funcionamento (FONSECA, 2004). Vale destacar ainda que as reformas ocorridas na década de 1990 possibilitaram as mais variadas transformações, surgindo daí uma nova forma de gerenciar, mais flexível e autônoma, proporcionando a participação da comunidade na função de organização da instituição escolar.

“Na esteira desse entendimento, o artigo 4º, inciso IV, assegura a educação escolar pública com atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BARROS, 2008, s.p.). Nesse aspecto, a LDBEN merece elogio, haja vista que estendeu a garantia da gratuidade às creches e pré-escolas, pois a Constituição Federal, no seu artigo 208, inciso IV, prevê apenas o atendimento em creche e pré-escola às crianças daquela idade, silenciando quanto à gratuidade. Por outro lado, por meio de uma interpretação sistemática em face do disposto no artigo 30 da vigente LDBEN, a educação infantil não integra propriamente o domínio fundamental do ensino, por motivo de que, na educação infantil, a avaliação é feita mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Por meio de estudos elaborados por Barreto (2001), sugeridos pelo governo e seguindo o desafio imposto pelo Plano Nacional de Educação no que tange à educação infantil, fez-se um mapeamento da situação de limites e alcanços dos documentos “Avança Brasil: proposta do governo” (1998), Plano Plurianual (2000-2003) e Orçamento da União

para os anos 2000 e 2001. Observou-se como característica desse trabalho a área educacional. Por intermédio desses programas, verificou-se a consolidação, dentro do cenário educacional brasileiro, das políticas consagradas na Constituição de 1988 e consequentemente na LDBEN. Para Oliveira (2008), os avanços legais levantam desafios que não são conquistados da noite para o dia, e as mudanças de concepções, crenças e valores não se transformam de uma hora para a outra, começam a ser construídas desde que nascemos, exigindo momentos de discussão e reflexão.

Segundo Cury (2002), as políticas educacionais, para se efetivarem ou potencializarem seu poder, enfrentam e deverão enfrentar questões em interface com outras políticas. Além dos quadros específicos dessas políticas, elas se confrontam com a reforma tributária, com a reforma previdenciária e com a necessidade imperiosa de uma política de redistribuição de renda.

Kuhlmann Júnior (2007) alerta que, na inserção da creche ao sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como alternativa para pobres incapazes para ser posta como complementar à ação da família, tornando-se uma instituição legítima, e não um simples paliativo. O autor observa ainda que “[...] o pertencimento ao sistema educacional não implica necessariamente universalizar o atendimento a toda a população de zero a seis anos de idade” (KUHLMANN JÚNIOR, 2007, p. 186-187).

Faz-se notório, nesse momento, o reconhecimento de que a educação infantil vem passando por inegáveis mudanças, que iniciaram em meio a grande efervescência democrática, como consequência de pressões dos movimentos sociais e políticos, desenvolvidos especialmente por educadores e alguns segmentos organizados, resultando na pro-

mulgação da Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Embora as políticas públicas apontem para uma valorização da educação infantil, a realidade brasileira nos mostra que ainda existe uma grande defasagem quantitativa e qualitativa desse nível de ensino. A procura pela educação infantil cresce em ritmo mais acelerado do que a disponibilidade de vagas ofertadas pelos municípios. Entretanto, no afã de ampliar o atendimento, nem sempre são respeitados os padrões mínimos quanto à estrutura física, acarretando atendimentos precários e com profissionais nem sempre qualificados para essa modalidade de ensino.

Para Campos (2008), apesar de a educação infantil estar passando por um processo de mudanças rápidas que foi desencadeado por pressões sociais e políticas desenvolvidas em vários municípios, é preciso ter claro que a legislação atual, ao mesmo tempo que inova em alguns aspectos, em outros acompanha o que já vinha acontecendo em várias administrações municipais.

Nos programas do governo federal para a educação infantil, como o da merenda escolar, do Fundeb e do Programa Dinheiro Direto na Escola, o repasse é direto, feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Os estados e municípios precisam apresentar as prestações de contas no prazo predeterminado para não deixarem de receber nenhuma parcela dos recursos.

O Fundeb atende a toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

Considerações finais

Com este texto, buscamos levantar as características e os principais desafios e defasagens no âmbito da educação infantil. Por ter mudado seu objetivo central por meio da evolução na educação, conclui-se que, apesar de algumas políticas e legislações fomentando seu desenvolvimento, esbarramos ainda em vários fatores burocráticos, impedindo, assim, sua efetiva evolução. Entender como a gestão da educação infantil se dá no ensino público se torna uma discussão permanente, uma vez que a efetivação do que se propõe na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 9.394/1996 é um obstáculo para a gestão da educação infantil.

Referências

- ARANHA, M. L. A. *História da educação*. São Paulo: Moderna, 1996.
- BARRETO, A. M. R. F. *Políticas e programas federais destinados à criança de zero a seis anos*. Brasília, DF: IPEA, 2001.
- BARROS, M. D. *Educação infantil: o que diz a legislação*. 2008. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 5 abr. 2018.
- BOFF, L. *Saber cuidar: ética do humano: compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 2 maio 1943.
- BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*: Parecer 02/98 e Resolução 01/99. Brasília, DF: MEC, 1999.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 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.

BRASIL. Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 maio 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC, 2006.

BRASIL. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. v. 1, 2, 3. Brasília, DF: MEC, 1998.

CAMPOS, M. M. Educar crianças pequenas: em busca de um novo perfil de professor. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 121-131, 2008.

CARNOY, M. *Razões para investir em educação básica*. Brasília, DF: MEC, 1992.

CURY, C. R. J. Políticas atuais para o ensino médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas. In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M.; BUENO, M. (Org.). *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília, DF: Plano, 2002, p. 15-32.

FONSECA, C. C. *Os meios de comunicação vão à escola?* Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

FREIRE, P. *Pedagogia da indignação*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KRIEGER, M. G. T. O brincar na educação infantil. In: ULBRA – Universidade Luterana do Brasil. *Fundamentos teóricos e metodológicos da educação infantil*. Curitiba: Ibpex, 2008.

KUHLMANN JÚNIOR, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem história*. 4. ed. Porto Alegre: Mediação, 2007.

LAGARES, R. *Educação municipal, descentralização política: a experiência de Ponte Alta do Tocantins*. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1998.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão escolar: teoria e prática*. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LÜCK, H. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2006.

MORAES, R. C. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. São Paulo: Senac, 2001.

OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: ONU, 2000.

ONUBR. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 2012. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 2. out. 2018.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

SADER, E. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. G. (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-37.

ULBRA – Universidade Luterana do Brasil. *Fundamentos teóricos e metodológicos da educação infantil*. Canoas: Ulbra, 2008.

O PROCESSO DECISÓRIO DE INCLUSÃO DE FAMÍLIAS NO CADASTRO ÚNICO: O CASO DO CADASTRO ÚNICO DO MUNICÍPIO DE REDENÇÃO, CEARÁ

JONARTA SANTIAGO SOARES

Especializanda em Gestão Pública Municipal EaD, graduada em Administração Pública, ambas pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), e técnica em Informática pelo Instituto Centro de Ensino Tecnológico. Assistente de administração pública na Biblioteca Setorial do *Campus* da Liberdade da Unilab.

E-mail: <soaresjonarta@gmail.com>.

ROSALINA SEMEDO DE ANDRADE TAVARES

Doutora e mestra em Administração pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Comunicação Social pela Universidade Gama Filho (UGF). Atuou como gestora da área de Gestão de Pessoas da Secretaria de Saúde do Estado do Acre. Tem experiência como docente na área de Administração nos cursos de graduação e pós-graduação em instituições de ensino superior, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Estratégica de Pessoas; Comportamento Organizacional; Gestão do Conhecimento e Aprendizagem Organizacional; e Comprometimento Organizacional. Professora adjunta III da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), lotada no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), exercendo atualmente a função de diretora do referido instituto.

E-mail: <rosalina@unilab.edu.br>.

Introdução

Com a intenção de melhorar o sistema de cadastramento de famílias em programas sociais do governo federal, em 2001, através de um decreto aprovado pelo presidente da república, criou-se um formulário para cadastrar as famílias nos programas de transferência de renda, o Cadastro Único (CadÚnico), uma ferramenta de identificação e seleção de famílias de baixa renda para inclusão em ações e programas sociais. Até 2001, cada programa de assistência criado pelo governo possuía seu próprio sistema de cadastramento, sendo executadas várias transferências de renda direcionadas a famílias com perfis de renda similares, como os programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Essa divisão dificultava a coordenação das ações, dessa forma fragmentava o atendimento e reduzia sua eficiência, fazendo-se, então, necessária a existência de um sistema que auxiliasse no cadastro dessas pessoas. Sendo assim, o governo, com a criação do CadÚnico, tinha a intenção de obter um banco de dados dessas pessoas ou famílias que serviria de base para a inclusão ou não delas nos programas.

Além dos programas já citados, pode-se citar também o Programa Bolsa Família (PBF), principal usuário. O CadÚnico também abrange outros programas, como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Verde, o Tarifa Social de

Energia Elétrica, o Telefone Popular, entre outros, sendo o CadÚnico considerado hoje pela Secretaria de Desenvolvimento Social (MDS) como a porta de acesso aos programas sociais do governo federal e estadual.

Desde que foi criado, o CadÚnico vem ganhando grande importância para os entes da federação, influenciando na gestão de programas de assistência social com o cadastramento de pessoas que são consideradas aptas a participar dos programas do governo por possuir informações como: família e domicílio, endereço de residência, características de moradia, forma de acesso a serviços públicos, composição familiar, despesas mensais e vinculação a programas sociais; e cada uma das pessoas que compõem a família, seus dados pessoais, documentação civil, qualificação escolar, situação no mercado de trabalho e rendimentos.

Para esta pesquisa, foram levadas em consideração apenas as questões de inclusão dos processos, visando analisar o processo de inclusão de famílias no CadÚnico do município de Redenção, Ceará. Como objetivos específicos, investigou-se: se agentes colaboradores do CadÚnico têm interferência em decisão de inclusão de famílias no cadastro; ou seja, se o processo decisório é sistemático ou se existe a possibilidade de um agente influenciar nesse processo, isso porque esses programas sociais do governo federal são muito utilizados pela população brasileira e a inclusão nesses programas tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida da família brasileira. Portanto, o processo para decidir que famílias podem ser incluídas se torna um fator bastante relevante. Dessa forma, conhecer quais os meios de informação do governo utilizados para levantar dados e tomar essas decisões se torna importante, entendendo que é por meio do CadÚnico que as famílias são

alcançadas de forma mais rápida pelas políticas públicas do governo federal.

Processo decisório: aspectos conceituais

As organizações, de modo geral, estejam elas inseridas no âmbito público ou privado, estão sujeitas às contingências ambientais e sociais. A globalização e o contato quase que imediato com povos e nações têm produzido mudanças constantes no ambiente externo da organização, o que inevitavelmente exerce influência no ambiente organizacional interno. Diante disso, é necessário que o administrador permaneça atento às relações ambientais internas e externas, para que possa obter a escolha mais eficaz e simétrica em relação à realidade organizacional da qual faz parte.

O processo decisório é um dos processos organizacionais mais importantes para uma administração eficaz, haja vista que, para um desempenho organizacional satisfatório, é imprescindível tomar decisões certas sobre as circunstâncias que se apresentarem, já que a decisão é uma escolha para enfrentar um problema.

Uma decisão é uma escolha entre alternativas ou possibilidades. As decisões são tomadas para resolver problemas ou aproveitar oportunidades. O processo de tomar decisão (ou processo decisório) é a sequência de etapas que vai da identificação do problema ou oportunidade até a escolha e colocação em prática de uma ação ou solução. (MAXIMIANO, 2011, p. 86).

De acordo com o exposto por Maximiano (2011), o processo decisório é composto pela identificação do problema, a escolha da decisão mais adequada, a execução e a nova situação. Quando a decisão é executada, fecha-se o ciclo. Os

processos, para alcançar uma decisão de modo a extrair dela uma solução, são bem mais complexos e, portanto, possuem abrangências bem diversas. Segundo Zeleny (1994), a tomada de decisão diz respeito a esforços para tentar resolver problemas de objetivos conflitantes em que não existe uma solução ótima, mas um compromisso na tentativa.

Porto e Bandeira (2006) concordam que o processo decisório nas organizações é um assunto bastante abrangente, sendo inúmeras as publicações na literatura. Muitos autores propõem estudos estabelecendo modelos de tomadas de decisão, sendo que tais modelos preveem diferentes fases para o processo decisório, a fim de que os gestores possam escolher de forma mais adequada. Continuam dizendo que o panorama em que as organizações estão inseridas se modifica constantemente, exercendo nelas toda a sua influência. Dessa forma, os administradores devem sempre estar atentos para perceberem o que os ambientes interno e externo da organização indicam em relação às ameaças e oportunidades, porque as escolhas devem basear-se na realidade em que a organização está inserida.

Drucker (2001 apud PORTO; BANDEIRA, 2006) defende a necessidade da atenção por parte do gestor quanto à percepção do que ocorre no mundo. De acordo com ele, ao proceder dessa forma, pode-se afetar a forma como a organização é vista, sendo determinante para a tomada de decisão. Consoante Stoner e Freeman (1995 apud JAMIL, 2001), o processo decisório envolve a identificação de um problema específico e a escolha de uma ação para resolvê-lo ou aproveitar uma oportunidade. Oliveira (2004 apud PORTO; BANDEIRA, 2006, p. 2) acrescenta que a tomada de decisão é a conversão das informações analisadas em ação:

Os desafios impostos levam os administradores a buscar informações que espelhem fielmente a real situação das organizações, para que o processo decisório seja efetuado de forma eficaz, para alcançar os resultados pretendidos. Neste sentido, entende-se que as decisões precisam ser tomadas de forma ágil e correta, pois o desempenho das organizações depende da qualidade de seu gerenciamento.

Nas organizações públicas, o processo decisório, para Moritz e Pereira (2006), possui uma grande disparidade com relação ao setor privado, isso porque esses setores possuem momentos históricos diferentes e objetivos distintos. Em 1930, a primeira tentativa para sistematizar e modernizar a administração pública, conhecida como o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), segundo Préve, Moritz e Pereira (2010), tinha como objetivo promulgar o fortalecimento do poder central com estratégias para melhoria dos padrões da época. Já nas décadas de 1950-1960, um novo modelo pode ser observado, o qual centrava o direcionamento das estruturas públicas, como insumos, ao desenvolvimento industrial, o que para a época mostrou-se adequado. No entanto, com o crescimento da máquina pública e a intervenção do governo na economia, esse modelo foi camuflado pela inclusão do “milagre econômico brasileiro”, momento em que a economia nacional sofreu uma notável expansão.

Com isso, a distância entre o governo (gestores) e o povo se alargou ainda mais e a reação do governo no momento foi o recrudescimento da centralização das decisões. Diante disso, os esforços para modernizar a administração pública decorreram de pressões ambientais, orientações conjunturais e de inovações tecnológicas. Contudo, as mu-

danças na área pública tiveram cunho estrutural: redução ou aumento de órgãos, demissão ou aumento de colaboradores, menos concursos públicos e privatização. Assim, em 1990, três grandes desafios encerravam a urgência em rever o atual modelo de administração pública:

- *Desenvolvimento autossustentável da nação* – um processo autônomo e continuado de desenvolvimento, implicando tomadas de decisão mais adequadas ao momento vivido;
- *Governabilidade* – o usuário, ao dispor de conhecimento, irá participar das decisões do governo, ou seja, é a dupla participação do governo e da sociedade no processo governamental de decisão;
- *Efetividade dos órgãos públicos* – o gestor público precisa se comprometer a cumprir o seu papel com a sociedade. Dessa forma, as decisões desses gestores podem ser de cunho social e organizacional.

As decisões de cunho social – são aquelas relacionadas às regulatórias, distributivas e emotivo-simbólicas, ou seja, destinadas a estabelecer limites ou incentivos para regular o comportamento das pessoas na sociedade. E as decisões de cunho organizacional – são aquelas implementadas pela via dos órgãos públicos. Elas não se regulam pelas leis do mercado, mas por leis orgânicas que, por um lado, as ajudam (garantindo a sua sobrevivência) e, por outro, dificultam a sua evolução dinâmica, interferindo diretamente no seu processo decisório. (MORITZ; PEREIRA, 2006, p. 115-116).

Nessa perspectiva, para que o gestor público possa concretizar esses desafios, ele precisa ir além das desconti-

nuidades administrativas, da interferência política, da predominância das decisões rotineiras e da ação estratégica de curto prazo ou da incumbência do Executivo. Cassarro (2010) expõe que é indispensável a importância da informação em cada fase do processo de tomada de decisão, bem como o fato de a organização contar com informações adequadas e oportunas e um importante capital. Para ele, todos os sistemas de informações são compostos por informações operativas e gerenciais. As informações operativas independem das pessoas, e as gerenciais, ao contrário, são muito influenciadas pelas pessoas.

Uma decisão de qualidade, portanto, está pautada no uso apropriado da informação no processo decisório, de forma a traçar as alternativas e a escolher a opção que leve a resultados positivos para a organização.

CadÚnico: histórico e aspectos conceituais

Com a intenção de combater a pobreza no país, o governo criou uma ferramenta de identificação e seleção de famílias de baixa renda para inclusão em ações e programas sociais, o CadÚnico, atendendo ao Programa Bolsa Família e outros programas com base de dados, como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Verde, o Tarifa Social de Energia Elétrica, o Telefone Popular, entre outros considerados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). Esse cadastro é a porta de acesso aos programas sociais do governo federal e estadual.

Para serem cadastradas no CadÚnico, as famílias devem ser consideradas de baixa renda, sendo aquelas com renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos de renda total. No

entanto, a legislação em vigor permite o cadastramento de famílias com renda superior às definidas anteriormente, com a condição de que a sua inclusão seja vinculada à participação em programas do governo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, com o objetivo de atender às famílias com algum tipo de vulnerabilidade, e não à condição de renda.

Essa ferramenta tem grande importância para o país, podendo influenciar desde a gestão de programas de assistência social até a sua execução, por ser de grande abrangência territorial. Hoje a base nacional do CadÚnico contém informações de aproximadamente 1/3 das famílias brasileiras, sendo considerado um mapa representativo das famílias mais pobres e vulneráveis do país (IBGE, 2015).

Dessa forma, com a utilização cada vez maior desse sistema de cadastramento, a qualidade das informações e a necessidade de preservar os conceitos de regras do cadastramento das famílias são muito importantes, respeitando a legislação e as orientações divulgadas pelo MDS.

Para que uma família seja selecionada por algum programa social, o cadastramento deve sempre seguir os conceitos do Cadastro Único, e não as regras do programa. O cadastramento da família, com renda familiar *per capita* de meio salário mínimo, deve ser privilegiado por esse ser o público-alvo do Cadastro Único, mas não há impedimento para a inclusão de famílias com renda total de até três salários mínimos, público do Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo. No entanto, é necessário destacar que a população mais pobre precisa permanentemente ser objeto da ação de busca ativa para a inclusão e a atualização cadastral. (MDS, 2016).

O CadÚnico é considerado uma grande base de dados nacional contendo mais de 23 milhões de famílias de baixa renda e 78 milhões de pessoas cadastradas, uma cobertura de 114,5% comparada ao Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Quem pode ser incluso no CadÚnico

Como aclarado pelo MDS, os objetivos do CadÚnico são: identificar e caracterizar os segmentos socialmente mais vulneráveis da população; fornecer informações estratégicas para a rede de promoção e proteção social que articula as políticas existentes nos territórios; ser uma ferramenta de planejamento para as políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda; permitir a criação de indicadores que reflitam as dimensões de pobreza e vulnerabilidade nos diferentes territórios; convergir esforços para o atendimento prioritário das famílias em situação de vulnerabilidade.

Devem ser incluídas no Cadastro Único as famílias de baixa renda, que são aquelas com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo e as que possuam renda familiar mensal de até três salários mínimos desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação e que devem ser cadastradas por demanda para programas específicos, como os programas de habitação e saneamento que utilizem os registros do Cadastro Único para a seleção das famílias. Para serem cadastradas no cálculo da renda familiar, são considerados os rendimentos do trabalho, de aposentadoria, pensão, seguro-desemprego e do BPC. (MDS, 2016).

Pessoas que moram sozinhas podem ser cadastradas, constituindo as chamadas famílias unipessoais, e pessoas que vivem em situação de rua – sozinhas ou com a família – também podem ser cadastradas. O caminho, nesse caso, é procurar algum posto de atendimento da assistência social e perguntar como fazer para ser incluído no CadÚnico.

Quem pode/deve ser excluído do CadÚnico

Para que possa ser eficaz, o CadÚnico deve sempre manter os dados em seu banco de dados atualizados, dessa forma a atualização deve ser feita a cada 24 meses, quando se realiza uma nova entrevista com as famílias para saber quais informações sofreram alterações, por exemplo, o nascimento de um novo membro, o que altera as despesas, ou mudança de trabalho, o que também pode alterar as despesas familiares, etc.

Diante disso, a exclusão de participantes do cadastro também é levada em conta pelos municípios, por motivos de renda superior à estabelecida pelas normas do CadÚnico, o que acontece também, de acordo com o artigo 18 da Portaria n. 177/2011, se todos os componentes da família falecerem, recusa da família a prestar informações necessárias à atualização cadastral, omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pela família por comprovada má-fé, solicitação de exclusão por parte da família, decisão judicial ou não localização da família para atualização cadastral por período igual ou superior a quatro anos, contados da inclusão ou da última atualização cadastral. Ainda pode ser excluído apenas um componente sem a necessidade da exclusão total da família em casos de falecimento, desligamento do corpo da família cadastrada, a pedido do participante e decisão judicial.

Os municípios, por sua vez, são protagonistas na realização do CadÚnico, isso porque é o ente que se encontra mais próximo da população a ser cadastrada, cabendo-lhe a fidelidade nas informações, portanto as atribuições dos municípios são fundamentais para a realização do CadÚnico. Dessa forma, o papel do gestor municipal é essencial, sendo ele quem organiza e coordena a equipe de cadastramento; é ele o interlocutor entre os entes federados na realização do CadÚnico. As atribuições dos municípios e do gestor municipal, segundo o MDS e o Guia do Gestor Municipal, serão apresentadas no quadro adiante:

Quadro 1 – Atribuições dos municípios X Atribuições do gestor municipal

Atribuições dos municípios	Atribuições do gestor municipal
• Identificar as áreas onde residem as famílias de baixa renda; • Solicitar a Senarc formulários de cadastramento; • Capacitar os profissionais envolvidos na gestão do CadÚnico junto com os governos estaduais; • Realizar visitas domiciliares e mutirões para coletar dados familiares; • Manter uma rotina de atualização de informações, sempre em constante comunicação com os cadastrados; • Verificar inconsistências no cadastro, bem como incluir e atualizar dados do sistema; • Divulgar o CadÚnico às famílias que podem ser cadastradas; • Responsabilizar-se pela manutenção da infraestrutura adequada à gestão da base de dados e ao cadastramento das famílias em suas áreas de território.	• Identificar as famílias que compõem o público-alvo do CadÚnico e cadastrá-las nos formulários de cadastramento; • Registrar os dados dos formulários no sistema do CadÚnico; • Alterar, atualizar e confirmar os registros cadastrais; • Agenciar a utilização dos dados do CadÚnico para o planejamento e gestão de políticas públicas locais; • Ter infraestrutura e recursos humanos para a execução das atividades essenciais ao funcionamento do CadÚnico; • Capacitar os agentes envolvidos na gestão e operacionalização do CadÚnico; • Obter normas para o controle e a prevenção de ações fraudulentas cadastrais; • Velar pelo sigilo das informações coletadas e digitadas; • Proceder de forma a assegurar a veracidade dos dados cadastrados; • Permitir o acesso das instâncias de controle social do CadÚnico e do PBF às informações cadastrais; • Conduzir às instâncias de controle social o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo município para que possam ter controle.

Fonte: Adaptado do MDS (2016) e do Guia do Gestor Municipal (2010, p. 19).

Estes são os programas que utilizam o CadÚnico como base de dados:

- Programa Bolsa Família (PBF);
- Tarifa Social de Energia Elétrica;
- Brasil Alfabetizado;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Carteira do Idoso;
- Cisternas: abrange as famílias de baixa renda no auxílio de construção de cisternas;
- ProJovem Adolescente;
- Minha Casa Minha Vida e outros programas habitacionais;
- Isenção de taxa para concursos públicos;
- Telefone Popular (Acesso Individual Classe Especial – AICE);
- Aposentadoria para pessoa de baixa renda;
- Programa Bolsa Verde;
- Programa Mais Educação;
- Água Para Todos;
- Programa Bolsa Estiagem (Auxílio Emergencial Financeiro);
- Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Apresentação, análise e interpretação dos resultados

Em geral, foi observado no município que a inclusão dos beneficiários segue etapas, tais como: coleta de informações e estruturação. A escolha do CadÚnico se encaixa

apenas na primeira etapa, momento em que aplica questionários para levantamento de dados das famílias.

Valendo-se de que não foi observada a existência de tomada de decisão de incluir famílias no CadÚnico, a responsável pelo CadÚnico de Redenção afirmou que todas as inclusões são consideradas certas e sem risco, já que seguem o que manda a legislação. No entanto, os profissionais do CadÚnico do município manifestaram discordância quanto a essa informação, haja vista que os dados são auto-declarados pelos usuários, assim declararam desconfiar da veracidade das informações declaradas, já que não existe verificação desses dados.

Embora corroborado no estudo o fato de que não existe decisão comprovada no CadÚnico do município de Redenção, a pesquisa realizada com os aplicadores/entrevistadores dos questionários às famílias mostra que existe um certo grau de decisão de inclusão das famílias. Por exemplo, quando perguntados se já haviam tomado a decisão de cadastrar uma família, 100% dos entrevistados relataram que sim, apesar de eles terem ciência de que não podem tomar a decisão de quem deve ou não ser cadastrado. O trabalho deles se limita apenas à inserção dos dados no sistema.

Assim como os entrevistados concordaram em 100% que não confiavam na veracidade das informações coletadas junto às famílias e que a ocorrência de famílias fora do perfil tentarem se cadastrar era existente, eles também manifestaram concordar que esse processo de cadastramento deveria ser mais rígido, embora a legislação do CadÚnico já estabeleça as diretrizes cadastrais.

Com a análise da pesquisa, constatou-se que os entrevistadores das famílias não podem tomar decisão de cadas-

trar ou não certas famílias, ainda que tenham afirmado que já o haviam feito. Dessa forma, se não há nenhuma forma de decisão, apenas coleta de dados cadastrais, os modelos de processo decisório mencionados no referencial teórico não se aplicam ao setor nem aos entrevistadores do CadÚnico.

Diante disso, o CadÚnico, em suas diretrizes, elabora um Manual do Entrevistador do setor, que contém os procedimentos adequados a serem seguidos pelos entrevistadores, contemplando orientações gerais, a exemplo de como deve ser feito o registro das informações nos formulários do CadÚnico, como proceder com a entrevista no momento do contato com o entrevistado, tanto no início da entrevista como no desenvolvimento e encerramento da mesma, e como fazer o preenchimento correto do formulário cadastral, não cabendo aos entrevistadores tomar qualquer decisão com relação a quem pode ser incluído na ferramenta do CadÚnico.

Questão secundária da pesquisa

Esta segunda parte se dedicará a responder às questões secundárias da pesquisa, como identificar os critérios que devem ser levados em conta para que o indivíduo seja considerado apto a ser incluído no programa do CadÚnico e verificar se o processo decisório é sistemático ou se existe a possibilidade de um agente influenciá-lo.

Ao tomar uma decisão, o gestor de uma organização deve considerar os critérios a serem avaliados para então decidir sobre um caminho mais adequado e compatível com a decisão a ser tomada. Diante disso, os critérios de inclusão identificados dentro do CadÚnico foram critérios nacionais já estabelecidos pela legislação do CadÚnico, como os

critérios de renda. Por isso, os agentes que trabalham no CadÚnico não possuem critérios locais de inclusão. Assim, os agentes utilizam sistemas de informação que contêm as informações necessárias para incluir as famílias, funcionando também como banco de dados alimentados pelos agentes com as informações coletadas:

- *V7* – Sistema de operacionalização do CadÚnico nos municípios, estados, MDS e Caixa;
- *Sibec* – Sistema de Benefícios do Cidadão;
- *Sigpbf* – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família;
- *Sicon* – Sistema de Condicionalidades.

Esses sistemas de informações são utilizados pelo setor do CadÚnico para que o diretor e seus colaboradores tenham acesso a informações, tais como calcular a renda das famílias cadastradas. Concordando com o artigo 4º do Decreto n. 6.135, de 26 de junho 2007:

IV – renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados; d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem – Pro-Jovem; e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios; V – renda fa-

miliar *per capita*: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

Portanto, o CadÚnico, no âmbito municipal, não tem poder de decisão, dessa forma o processo decisório é sistemático, seguindo uma rotina, não se deparando com decisões novas a serem tomadas. O sistema é nacional e o município apenas recebe os sistemas já prontos para coletarem dados com o formulário de coleta de dados das famílias e sistemas. Dessa forma, os seus agentes não têm influência na inclusão de famílias, embora os municípios que compõem o país sejam bem distintos.

Ao compreender que não se identificaram decisões por parte do município no CadÚnico e que, por consequência, não se constatarem critérios para tomá-las, a pesquisa identificou que os colaboradores do CadÚnico, contudo, depararam-se com alguns problemas que podiam influenciar numa aprovação ou desaprovação de inclusão no momento de levantar os dados relatados, devido à veracidade duvidosa dos dados passados pelas famílias. Segundo eles, o processo de cadastramento municipal do CadÚnico não é fiel aos seus objetivos, já que os dados são autodeclarados pelas famílias e a fiscalização não é suficiente para detectar as fraudes.

Percebeu-se ainda com a pesquisa que o papel da União e do estado tem significado essencial na execução do CadÚnico, ficando a cargo do município apenas a coleta de dados. Quando perguntada a respeito de qual o papel do governo federal e estadual na execução do CadÚnico, a diretora não soube responder, mas declarou que existe fiscalização por parte desses entes e que, acima do CadÚnico, fica o Conselho de Assistência Social do município.

A fim de o município poder executar o CadÚnico em seu território, ele deve ter estrutura adequada para atender às atribuições de gestão do CadÚnico e do PBF, conforme define a Portaria GM/MDS n. 246/2005 e suas alterações. Essa adesão concretiza-se por meio da assinatura de um termo específico que traz a obrigatoriedade de o município formalizar a instância de controle social e designar o gestor municipal do PBF e do CadÚnico. Segundo a diretora, a estrutura do CadÚnico do município de Redenção atende a esses requisitos tanto na parte de equipamentos quanto de pessoal.

Conclusão

Os resultados mostraram que, no setor do CadÚnico municipal de Redenção, não existe tomada de decisão por parte de seus colaboradores, ou seja, nem a diretora nem os entrevistadores das famílias usam processo decisório e não tomam qualquer decisão que influencie no cadastramento de pessoas no CadÚnico, apenas seguem a regra nacional já estabelecida.

O estudo apontou também que não há a interferência dos agentes e/ou diretora em decisão de inclusão de famílias no CadÚnico, que apenas cumprem os critérios de decisão nacional estabelecidos e que o CadÚnico é apenas uma ferramenta de coleta de dados, não cabendo aos que aplicam essa ferramenta no âmbito municipal decidirem sobre seus participantes, sendo o papel dos colaboradores do CadÚnico do município apenas colherem dados e abastecerem os sistemas de bancos de dados nacional. O estudo concluiu ainda que, no âmbito municipal, o CadÚnico é apenas o coletor de dados das famílias. Dessa forma, com o uso

de critérios nacionais estabelecidos, o município também não influencia nesse processo; mesmo não tomando decisão de inclusão, o município pode ser considerado o ente mais importante na execução do CadÚnico, pois é nele que são coletados os dados junto à população.

Quanto ao processo decisório, depreendeu-se com o estudo que é processo totalmente sistemático sem influência de agentes na decisão de inclusão, em que os vários sistemas existentes utilizados servem apenas para auxiliar na coleta de dados, por exemplo, instruções de utilização correta das ferramentas de coletas e também sistemas que recebem esses dados para auxiliarem o governo no objetivo de contemplar a população brasileira com as políticas públicas do governo federal.

Mostrou-se ainda que o papel dos agentes do CadÚnico possui grandes encargos em suas ações, haja vista que eles é que coletam os dados diretamente da fonte e, portanto, devem fazê-lo com responsabilidade, pois do contrário a veracidade dos dados pode gerar dúvidas, a exemplo de dados de renda cadastrados errados, podendo influenciar de forma indireta na inclusão de famílias em programas do governo.

Concluiu-se também que é bastante desvantajoso o fato de que as decisões sejam tomadas apenas na cúpula do governo, isso porque deveria ser nos municípios que essas decisões deveriam ser tomadas, uma vez que é o município que conhece as famílias que serão alcançadas pelas políticas, podendo, dessa forma, fiscalizá-las através de visitas domiciliares a fim de constatar se tais famílias têm perfil ou não para serem cadastradas. Segundo a forma atual, o governo federal não tem como saber se as famílias cadastradas têm o perfil para o cadastro, já que o processo é sistemático.

Por fim, a pesquisa mostrou que o governo federal pode se amparar nesses estudos municipais para fazer uma avaliação/correção de suas ações políticas para saber se elas funcionam, de forma a cumprir com seus objetivos, que contemplam a garantia de direitos aos cidadãos.

Referências

BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras: comportamentos comunicativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 22, v. 4, p. 34-54, 1998.

BRASIL. *Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056486.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. *Cadastro Único*: um cadastro, vários programas sociais. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/eventos/cartilha-cad.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2007.

BRASIL. Portaria n. 177, de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria n. 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 2011.

BRASIL. Portaria n. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos

municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 2005.

CASSARRO, A. C. *Sistemas de informações para tomadas de decisões*. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

CURY, A. *Organização e métodos: uma visão holística*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, L.; GOMES, C. *Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GORDON, S. R.; GORDON, J. R. *Sistemas de informação gerencial: uma abordagem gerencial*. Rio de Janeiro: LCT, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JAMIL, G. L. Aspectos do ambiente gerencial e seus impactos no uso dos sistemas de inteligência competitiva para processos decisórios. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 261-274, 2001.

MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Atlas, 2011.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. *Cadastro Único*. 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. *Guia do Gestor Municipal*. Brasília, DF: MDS, 2010.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. *Processo decisório*. Florianópolis: Sead/UFSC, 2006.

OLIVEIRA, D. P. R. *Administração estratégica na prática: a competitividade para administrar o futuro das empresas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PORTO, M. A. G.; BANDEIRA, A. A. *O processo decisório nas organizações*. In: SIMPEP, 13., 2006, Bauru. *Anais...* Bauru: Simpep, 2006.

PRÉVE, A. D.; MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. *Organização, processos e tomada de decisão*. 2010. 186 f. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. *Sistemas de informação na administração pública*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Auditoria nos Sistemas do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal de 2009*. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056486.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

VASCONCELOS, I. G. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, L. C. H. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

ZELENY, M. *Six concepts of optimality*. Boston: Tims/Orsa, 1994.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO POLÍTICA SETORIAL DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NUMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA

FRANCISCO NAYLTON LOPES DE LIMA

Técnico em Informática pela Escola Estadual de Educação Profissional Adolfo Ferreira de Sousa. Formação em Excel Avançado com ênfase em apoio à gestão. Bacharel em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Experiência como bolsista do Programa de Bolsas de Tecnologia da Informação na Coordenação Financeira da mesma universidade. Ministra oficinas e minicursos relacionados à tecnologia, Excel para gestão e Tecnologia da Informação para eficiência administrativa.

E-mail: <nayltonlopes@gmail.com>.

LUÍS MIGUEL DIAS CAETANO

Pós-Doutor em Ensino pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), doutor em Educação pela Universidade dos Açores (UAç), mestre em Comportamento Organizacional pelo Instituto Superior de Psicologia Aplicada (ISPA) e graduado em Gestão de Empresas pelo Instituto Superior em Línguas e Administração (ISLA). Professor adjunto no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), atuando no curso de Administração Pública nas áreas de Relações Internacionais, Comportamento Organizacional, Inovação e Criatividade. É líder do Grupo de Pesquisa "Tecnologia, Inovação e Comportamento Organizacional no Setor Público" e vice-líder do Grupo de Pesquisa "Gestão de Políticas Sociais". Tem exercido cargos nas áreas de Gestão do Ensino Superior, Implementação de Sistemas de Informação, Gestão de Projetos, Tecnologias Educativas e Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento. Atua em projetos internacionais como formador e pesquisador em países como Brasil, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique, Espanha e Honduras. Regularmente dinamiza várias palestras, cursos e *workshops* nas áreas de Inovação, Tecnologias, Criatividade e Gestão de Pessoas. Colabora ainda como pesquisador com a Associação Internacional de Pesquisa na Graduação em Pedagogia (Brasil), a Universidade de Santiago (Cabo Verde), a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Brasil), a Universidade Federal de Santa Maria (Brasil), a Universidade da Madeira (Portugal) e a Universidade Nacional da Costa Rica.

E-mail: <migueldias@unilab.edu.br>.

Introdução

A eficiência na administração pública é, como princípio, tida no artigo 37 da Constituição Federal brasileira como fundamental ao poder público nacional. Foi inserida através da Emenda Constitucional n. 19/1998, referindo-se à forma como deve atuar o setor público nas atribuições que lhe são incumbidas.

A tecnologia da informação contribui direta e indiretamente para a eficiência na gestão pública, tanto na automação de processos rotineiros, simples e programados, quanto nas atividades que exigem um maior acúmulo de dados e a análise destes para a tomada de decisão. Para isso, faz-se necessária a devida implementação dessas ferramentas, a sua correta manutenção e a capacitação dos recursos humanos disponíveis para a sua utilização, almejando o bom funcionamento governamental em atendimento às necessidades dos cidadãos, a melhoria da execução dos processos internos das entidades e o alcance das finalidades para as quais os órgãos públicos foram instituídos.

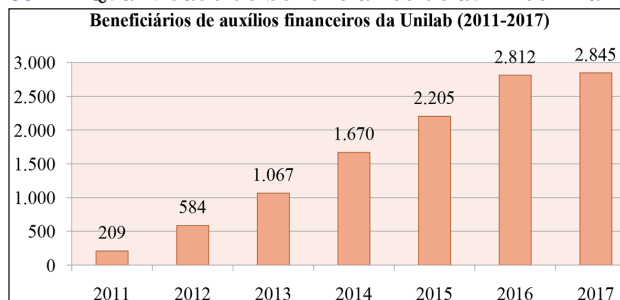
O setor em que foi realizada a pesquisa chama-se Divisão de Execução Financeira, inserido hierarquicamente na sequência: Divisão de Execução Financeira, Coordenação Financeira, Pró-Reitoria de Administração e Reitoria. Esse setor realiza pagamentos de despesas diversas, bem como auxílios financeiros concedidos a boa parte dos estudantes.

Nas etapas de execução do processo referente a auxílios financeiros, há procedimentos específicos, como, na etapa anterior ao pagamento dos auxílios, a verificação dos beneficiários, tidos como credores, e seus respectivos dados bancários e valores de recebimento, a preparação dos dados para o lançamento destes no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e de fato o lançamento dos dados.

No início das atividades oficiais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), em 2011, os lançamentos de dados dos credores eram feitos manualmente, de forma que se digitava o respectivo Cadastro de Pessoa Física (CPF), os dados bancários pertencentes a esse credor e em seguida o valor do auxílio, gradativamente até que todos os credores estivessem inseridos corretamente.

Os problemas principais identificados nesse processo foram: o tempo usado para o lançamento de dados no sistema; o esforço físico das mãos, que, em contínua movimentação repetitiva, desgasta as articulações e pode futuramente, devido a esses movimentos, causar danos maiores; além do cansaço visual de quem lança os dados no sistema, em razão de sua interface visual.

Gráfico 1 – Quantidade de beneficiários de auxílios financeiros



Fonte: Portal da Transparência (2018).

Desde o ano de 2011, pode-se perceber o contínuo crescimento da quantidade de alunos que se beneficiam de auxílios financeiros. Com esse acréscimo, houve consequentemente a necessidade da utilização de mais tempo, pessoas e esforço físico.

Objetiva-se um maior incentivo à modernização das formas como os processos administrativos são executados e a tornar menos enfadonha a experiência de trabalho repetitivo, respeitando as limitações e normas impostas pela lei vigente. Ainda nesse contexto, faz-se uma análise às etapas do processo de lançamento de dados no Siafi/Unilab e à utilização de tecnologia da informação nesse processo, almejando melhorar a eficiência do processo através da implementação de meios tecnológicos e avaliar o impacto da tecnologia na melhoria do processo.

Eficiência e processos administrativos no setor público

Na ciência da administração, eficiência é a capacidade de se chegar a um determinado objetivo, cumprindo-se as metas estabelecidas e utilizando-se corretamente dos recursos disponibilizados, conforme Chiavenato (1994). Segundo Ferreira (1975, p. 51 apud GARCIA, 2008, p. 17), o termo tem origem no latim “*efficientia*”, que significa “ato, ação, força, virtude de produzir efeito”, ou seja, o direcionamento dos procedimentos para a obtenção dos objetivos e resultados, visando à redução dos custos.

A eficiência no setor público foi inserida no final dos anos 1990 como princípio constitucional, através da Emenda Constitucional 19/1998, em que, em alteração a alguns artigos, foi acrescentado esse princípio a ser seguido pelos

cargos pleiteados na administração pública com o objetivo de melhorar o desempenho das respectivas funções. “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2012, p. 100), tendo o cidadão como merecedor de serviços que atendam às suas necessidades no momento que precisa.

Isso trouxe uma maior responsabilização ao quadro de funcionários de que as atribuições e atividades deveriam ser exercidas com mais agilidade, tendo também em conta a redução de custos operacionais e despesas cotidianas e a racionalização dos recursos públicos a fim de alcançar uma gestão mais enxuta e flexível.

Os processos administrativos são etapas de uma determinada tarefa que permitem que se alcance uma determinada finalidade previamente estabelecida por meio deles.

São processos que dão apoio às áreas de produção e também às áreas administrativas de qualquer organização. Por isso, são também conhecidas como processos de suporte. As atividades que compõem esse tipo de processo são atividades de suporte, também conhecidas como atividades-meio, que tanto podem ser permanentes como temporárias. (CRUZ, 2010, p. 66).

Conforme Ferreira, Fiel Filho e Kanaane (2009, p. 129), citando o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ, 2009), assim como outros diversos autores, os processos são: “[...] um conjunto de atividades preestabelecidas que, executadas numa sequência determinada, vão conduzir a um resultado esperado que assegure o atendimento às necessidades e expectativas dos clientes e outras partes interessadas”.

Há consenso entre os autores sobre o significado e a aplicação do termo “informática”. Velloso (2004) afirma que “é a informação automática, isto é, o tratamento da informação de modo automático”, isso em concordância com Oliveira (2004), que a conceitua como “a ciência do tratamento automático das informações”, e Zimmer (2008), que a conceitua como “o tratamento lógico e automatizado das informações”.

Tecnologia de informação no serviço público

A utilização da tecnologia de informação trouxe a automação e automatização de processos, possibilitando a redução de custos para as organizações e o aumento da produtividade e prestação de serviços, ambos associados a soluções sistematizadas e ferramentas inovadoras que surgiram ao longo do tempo.

O processo de informatização na gestão pública brasileira, segundo Diniz (2005), deu-se a partir da década de 1960, com a introdução de equipamentos tecnológicos e sistemas básicos de informação e gestão nas áreas de controle de arrecadação e gestão financeira, seguida da implementação da prestação de serviços básicos aos cidadãos e finalmente da fase dos serviços totalmente via internet, através da emissão de documentos, consultas e mecanismos de controle social. Serviços governamentais disponibilizados a partir da internet são atualmente utilizados como forma de promoção da eficiência pública, transparência, maior controle de informações, eficácia na prestação de serviços e execução de processos.

Para essa adaptação do setor público, foi necessário que houvesse o devido investimento em equipamentos tec-

nológicos e na capacitação dos gestores e servidores públicos (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015), visando à melhoria na qualidade dos serviços e na comunicação interna e externa com outros órgãos, assim como a maneira pela qual atinge seus objetivos, sendo inegável que o setor público pode continuar melhorando sua administração na maioria dos processos e tornar-se cada vez mais eficiente, acessível e transparente.

Metodologia

Para a realização deste trabalho, recorreu-se às metodologias quantitativa e qualitativa, em que a primeira “[...] busca uma evidência conclusiva baseada em amostras grandes e representativas e normalmente envolve alguma forma de análise estatística” (MALHOTRA, 2011, p. 122) e a segunda “[...] proporciona melhor visão e compreensão do cenário do problema. Ela investiga o problema com algumas noções preconcebidas sobre o resultado dessa investigação” (MALHOTRA, 2011, p. 122).

Adotou-se a pesquisa de nível exploratório, ou pesquisa exploratória, para o desenvolvimento da pesquisa, a fim de conhecer mais proximamente as etapas do processo e ter noções mais precisas dos problemas: “As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27).

“Por meio da exploração, os pesquisadores desenvolvem conceitos de forma mais clara, estabelecem propriedades, desenvolvem definições operacionais e melhoram o projeto final da pesquisa” (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 147),

com isso é possível concretizar e ampliar mais o entendimento e a percepção do que está sendo explorado a partir de teorias.

Quanto à realização dos procedimentos técnicos, recorreremos ao estudo de caso, que é caracterizado pelo estudo profundo de um determinado objeto ou poucos objetos (GIL, 2008). Freitas e Prodanov (2013, p. 60), com base em Gil (2008, p. 9), destacam que “[...] estudo de caso possui uma metodologia de pesquisa classificada como aplicada, na qual se busca a aplicação prática de conhecimentos para a solução de problemas sociais”. No caso em questão, houve a análise minuciosa do processo de lançamento de dados de credores e a aplicação das teorias abordadas para a melhoria do processo.

A pesquisa de campo ocorre no próprio local em que o problema acontece, não havendo um controle efetivo de todas as variáveis, ou seja, inevitavelmente algumas condições podem mudar. Neste caso, resolveu-se realizar a pesquisa no próprio setor, a Divisão de Execução Financeira da Unilab, devido ao vínculo criado, pela necessidade de se pensar em soluções para o problema apresentado através da utilização de recursos tecnológicos para a sua solução e os prováveis impactos positivos para o setor e para a instituição.

Instrumentos de coleta de dados

Houve alguns instrumentos para se obter dados para o prosseguimento da pesquisa, a exemplo da observação, a partir da qual “[...] podemos coletar dados originais no momento em que eles ocorrem. Não precisamos depender de relatórios de terceiros”, consoante Cooper e Schindler (2011, p. 198), e especificamente da observação direta, em que “[...] o observador está fisicamente presente e monitora

pessoalmente o que ocorre” (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 198). Ainda segundo Freitas e Prodanov (2013), a observação deve servir a um objetivo, ter sido planejada, registrada e ser verificável quanto à sua precisão. Esse instrumento foi utilizado através da verificação de quanto tempo os trabalhadores utilizavam para preencher e finalizar uma tela de dados do Siafi com grupos de dados pessoais, bancários e valores de recebimento na forma manual, ou seja, inserindo cada número. A partir disso, registraram-se os tempos que eram totalizados, havendo, em um outro momento, uma nova observação com os mesmos objetivos, com base na utilização de tecnologias disponíveis e implementadas na etapa, registrando-se novamente os tempos.

Conforme a disponibilidade dos entrevistados e a viabilidade de aplicação, foram empregados outros instrumentos, como a entrevista semiestruturada e o questionário. Segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 178):

A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

Aprofundando-se na entrevista semiestruturada, Gil (2008) a considera o tipo de entrevista que é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso, ou seja, tópicos centrais já planejados e estruturados, mas havendo liberdade para se haver outros questionamentos no decorrer da entrevista.

Foram elaborados eixos principais de assuntos, a saber: informações referentes aos funcionários, execução do

processo, impactos do processo e percepções pessoais do processo. Os questionamentos foram planejados para serem aplicados aos primeiros trabalhadores do setor, que executavam a tarefa de forma totalmente manual, e aos atuais trabalhadores, com as mesmas perguntas, diferenciando-as no tempo verbal, tentando coletar informações importantes relacionadas ao processo, com o objetivo de compará-las entre si.

Categorias de análise

Os critérios de divisão de categorias de análises de dados, segundo Bardin (2009), podem ser feitos *a priori*, ou seja, a partir de um referencial teórico, associando os temas em análise às teorias exploradas, vinculando-os a fim de sistematizá-los. Podem ser feitos também *a posteriori*, fazendo uma análise segundo as informações e os dados coletados em campo ou segundo os experimentos, com vistas a integrar o que foi obtido aos objetivos centrais de uma investigação (CÂMARA, 2013), estruturando-a de forma coesa (OLIVEIRA, 2003).

Neste caso, as categorias de análise foram formadas com base nas entrevistas, dividindo-se em duas categorias principais, são elas: relação entre problemas/erros do método antigo e melhorias identificadas a partir do atual método; e outros aspectos importantes da nova forma de lançamento.

A ferramenta desenvolvida obedeceu a uma sequência de formatação de planilhas eletrônicas, de forma a tornar os dados da planilha aceitos no sistema, deixando a quantidade certa de caracteres, sem pontos, vírgulas ou caracteres outros especiais. O desenvolvimento foi feito em duas

fases principais. Na primeira, executou-se manualmente a formatação da planilha nos passos descritos até chegar à formatação aceita no sistema. Na segunda, as sequências da formatação foram gravadas em Macros do Excel, de modo a se realizar a tarefa sem que se precise manualmente fazer a formatação. Foram automatizadas e melhoradas através da redução de comandos desnecessários, visando melhorar a velocidade da formatação e o acesso sigiloso através de uma senha de acesso. A ferramenta funciona a partir da abertura do arquivo, da inserção da senha de acesso, da sua permanência aberta e da aplicação do comando “Ctrl + Shift + W” na planilha que será formatada.

Resultados das observações

A observação do lançamento de dados foi feita no setor através da simulação do lançamento de dados da forma manual e da forma atual utilizando a ferramenta desenvolvida.

Quadro 1 – Tempos de lançamento de dados

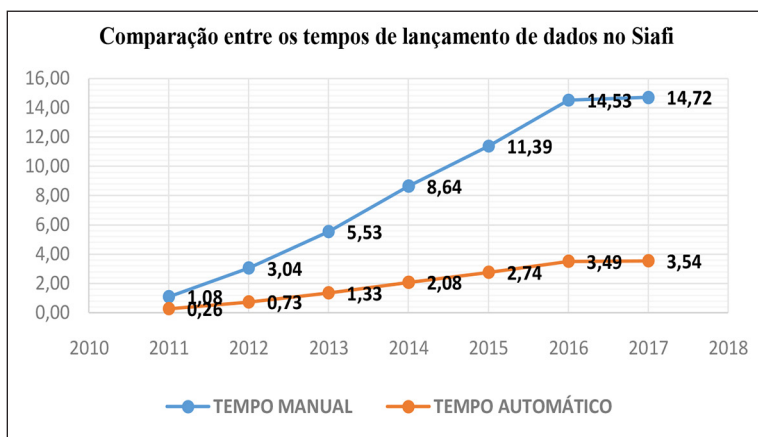
Tempos de lançamento de dados de uma tela do Siafi (Em minutos)		
Tempos	Método manual	Método automático
Tentativa 1	02m11s93	00:32s00
Tentativa 2	02m20s01	00:31s40
Tentativa 3	01m58s46	00:30s40
Média aritmética	02m10s16	00:31s27

Fonte: Elaboração própria (2018).

Os tempos referentes ao lançamento da forma manual atingiram em média cerca de 2 minutos para uma tela de dados, obtendo-se a média aritmética de 02m10s16. Para o lançamento a partir do método desenvolvido, os tempos

contabilizados atingiram cerca da metade de um minuto, especificamente 00:31s27. Essas tentativas referem-se a lançamentos em condições normais, ou seja, não houve problemas com dados inválidos, erros de registro ou algo parecido. Portanto, aplicando a relação entre o tempo atual e o tempo anterior, foi possível verificar que o tempo de execução de uma tela tornou-se 75,98% menor a partir do novo método. Seguindo essa lógica, podem ser feitas comparações entre os possíveis tempos totais de lançamento de dados desde 2011, utilizando a quantidade de beneficiários de cada ano, fazendo a sua relação com a quantidade de telas necessárias para lançá-los e contrastando os tempos da forma manual e da forma automática. O Gráfico 2 mostra, em horas, as projeções de tempo para os referidos lançamentos.

Gráfico 2 – Comparação entre os tempos de lançamento de dados no Siafi

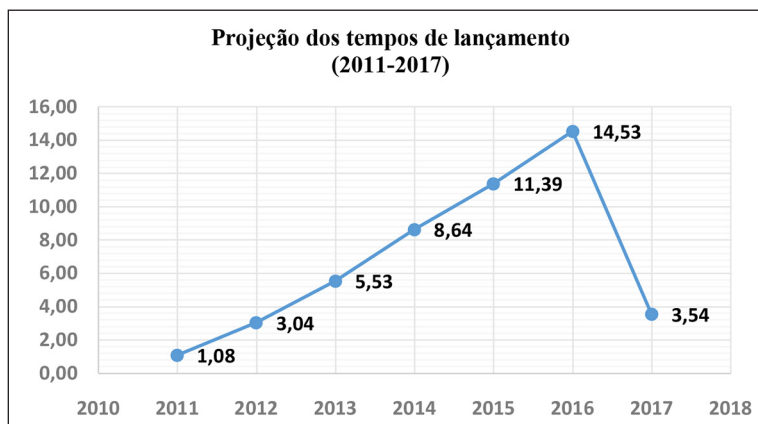


Fonte: Elaboração própria (2018).

Conforme a figura, pode-se constatar que o tempo (em horas) de execução dessa etapa de inserção de dados foi me-

nor do que o da etapa anterior. Obviamente parte dos dados desse gráfico diz respeito a projeções, assim como ao tempo automático, pois a ferramenta foi utilizada a partir de 2016.

Gráfico 3 – Projeção dos tempos de lançamento



Fonte: Elaboração própria (2018).

Nesse caso, é possível verificar que, entre os anos de 2016 e 2017, o referido tempo em horas foi consideravelmente reduzido.

Resultados das análises das entrevistas

A partir do auxílio do *software* webQDA¹ (*software* de análise qualitativa de dados), foi possível estabelecer assuntos principais encontrados nas entrevistas, assim como estruturá-los e vinculá-los às outras entrevistas.

¹ Disponível em: <<https://www.webqda.net/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

Tabela 1 – Incidência de assuntos nas entrevistas

Assuntos	Entrevistas							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Total
Acúmulo de processos	1	1	1	0	0	0	0	3
Cansaço físico	3	1	8	0	0	0	0	12
Demora na execução	5	1	3	0	0	0	0	9
Descentralização	0	0	0	1	0	0	0	1
Digitação de números errados	1	0	1	0	0	0	0	2
Eficiência nos processos	0	0	0	1	0	0	0	1
Redução da complexidade	0	0	0	4	0	0	0	4
Redução de erros de digitação	0	0	0	1	0	0	0	1
Redução de esforço físico	0	0	0	2	0	1	1	4
Redução de tempo	0	0	0	6	0	1	1	8
Redução do acúmulo de processos	0	0	0	1	1	1	2	5
Satisfação dos utilizadores	0	0	0	2	0	0	0	2

Fonte: Elaboração a partir do webQDA (2018).

Foram encontrados 12 assuntos principais e 52 referências, que a seguir serão expostos, interpretados e avaliados. As entrevistas E1, E2 e E3 referem-se aos antigos trabalhadores, enquanto que as demais se referem aos atuais.

Diante desses dados e das ocorrências, é possível identificar os principais assuntos através da quantidade de incidências e dividi-los em categorias interessadas.

Tabela 2 – Problemas/Riscos identificados

Problema/Risco	N. de ocorrências
Acúmulo de processos	3
Cansaço físico	12
Demora na execução	9
Digitação de números errados	2
Total	26

Fonte: Elaboração própria a partir do webQDA (2018).

Os itens identificados referem-se a impactos influenciados pela tarefa. Percebe-se que as 26 ocorrências estão ligadas à execução da tarefa da forma manual. O acúmulo de processos era causado pela alta concentração de pessoas na tarefa e pela reduzida quantidade de pessoas para a execução do grande volume de tarefas. A digitação de números errados a que se refere a tabela diz respeito à probabilidade de se digitar um número errado devido ao grande volume de dados, ao cansaço e à mesma sequência de digitação.

Em contraste com a última tabela, é possível identificar as principais melhorias trazidas pela ferramenta na tabela adiante:

Tabela 3 – Benefícios encontrados

Benefícios	N. de ocorrências
Redução de tempo	8
Redução da complexidade	4
Redução de esforço físico	4
Redução do acúmulo de processos	5
Total	21

Fonte: Elaboração própria a partir do webQDA (2018).

A ferramenta possibilitou a redução do tempo de execução da tarefa, assim como do processo inteiro, não

havendo mais a necessidade de serem sete dias úteis. Atualmente utilizam-se de cinco a seis dias em condições normais, havendo ainda entrevistados que apontaram para quatro a cinco dias. Reduziu-se a complexidade da forma de se lançar os dados, ou seja, não se fez mais necessário inserir cada dado separadamente, sendo possível inserir grupos de sete CPFs, sete dados bancários e sete valores. O esforço físico foi reduzido em consequência da redução do tempo, proporcionando ficar menos tempo digitando e menos tempo exposto à luz do monitor. O acúmulo de processos também reduziu em consequência da redução do tempo, devido aos trabalhadores não perderem tempo no lançamento de dados e terem mais disponibilidade para outras tarefas. Houve ainda outras referências menos citadas, como a descentralização de algumas atividades, como a própria formatação da planilha de lançamento, que antes uma só pessoa a formatava.

Conclusões

A temática desenvolvida nesta pesquisa buscou examinar a etapa de lançamento de dados no Siafi, suas características, limitações, possibilidades de melhoria e seus impactos para o setor, assim como os meios tecnológicos utilizados nesse processo.

A maior incidência de utilização de tecnologia da informação está na utilização de meios eletrônicos nas etapas de registro, apropriação, lançamento e pagamento, todas em interação direta com a internet. No entanto, a etapa de lançamento poderia ser mais bem realizada se houvesse a utilização de meios tecnológicos que pudessem torná-la mais eficiente. Os lançamentos eram realizados através da

digitação manual, utilizando grande quantidade de tempo, pessoas e esforço físico.

O novo meio usado no processo administrativo foi feito a partir da aplicação de métodos, comandos e funções disponíveis no *software* Microsoft Excel, através da sua utilização de nível avançado, assim como outros conhecimentos técnicos contribuíram para atingir esse objetivo, como a lógica da programação, gestão de processos, língua inglesa, linguagem VBA e princípio da eficiência.

Os impactos dessa tecnologia implementada foram avaliados de forma positiva pelos funcionários e utilizadores da ferramenta. Os principais impactos relacionam-se diretamente à redução de aspectos essenciais, como tempo, pessoas, esforço físico, complexidade do trabalho, acúmulo de processos, erros de digitação, todos com suas consequências positivas para o setor, a exemplo do melhoramento da execução dos fluxos diários. Pôde-se verificar ainda impactos inesperados, como a descentralização de algumas atividades e o envolvimento de outros servidores em virtude da simplicidade da execução da tarefa a partir da utilização da ferramenta.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70, 2009.
- BILLO, E. J. *Excel for scientists and engineers: Numerical methods*. New Jersey: Wiley, 2007.
- BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos,

controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, São João del-Rei, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CHIAVENATO, I. *Gerenciando pessoas*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CRUZ, T. *BPM & BPMS: Business Process Management & Business Process Management Systems*. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP – Congresso de Informática Pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. *Anales...* Chile, 2005.

FERREIRA, M. G.; FIEL FILHO, A.; KANAANE, R. Gestão dos processos e a eficiência na gestão pública. In: FERREIRA, M. G.; FIEL FILHO, A.; KANAANE, R. (Org.). *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 127-158.

FREITAS, E. C.; PRODANOV, C. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GARCIA, R. L. M. *Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores*. 2008. 86 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em

Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2008.

GELATTI, A. R.; SOUZA, R. L.; SILVA, R. L. Poder público, TIC e E-gov: uma análise acerca do uso das novas tecnologias na administração pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 3., 2015, Santa Maria. *Anais...* Santa Maria: UFSM, 2015.

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

MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: foco na decisão*. São Paulo: Pearson, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. Fayol e a escola do processo de administração. In: MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 75-92.

MEIRELES, H. L. Administração pública: atividade administrativa. In: MEIRELES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 85-108.

OLIVEIRA, A. B. S. (Coord.). *Métodos e técnicas de pesquisa em Contabilidade*. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, D. P. R. *Sistemas de informações gerenciais: estratégias, táticas e operacionais*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VELLOSO, F. C. Introdução. In: VELLOSO, F. C. *Informática: conceitos básicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 1-14.

WEBQDA. *O webQDA*. Disponível em: <<https://www.webqda.net/o-webqda/>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO MACIÇO DE BATURITÉ: OS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PACOTI

MARIA LARISSA DA SILVA MENDES

Graduada em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Chefe da divisão de organização de sessões da Câmara Municipal de Pacoti, Ceará, desempenhando todas as atividades relacionadas ao bom funcionamento das sessões plenárias e encaminhamento das demandas da população em nome de seus representantes (Legislativo) para o Poder Executivo Municipal. Ex-Bolsista do Programa Pulsar do curso de Administração Pública, como tutora júnior, atuando para a promoção da boa ambientação e permanência dos estudantes de graduação. Tem experiência como estagiária na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social de Redenção, Ceará, auxiliando na realização de atividades de natureza administrativa.

E-mail: <mendeslarissia@gmail.com>.

PEDRO ROSAS MAGRINI

Pós-Doutor em Antropologia Social e doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre e graduado em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor de Administração Pública na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

E-mail: <pedromagrini@unilab.edu.br>.

Introdução

Quando se trata de administração pública no Brasil, é bastante comum ouvir que o Estado não funciona, que há muita burocracia no serviço público ou que o mesmo está cercado de corrupção, e isso se deve ao fato de que herdamos do período colonial uma maneira de administrar trazida de Portugal para as terras brasileiras. Um estilo de administração do Estado típico dos Estados absolutistas europeus, que foi denominado de patrimonialismo (SORJ, 2006).

Um ponto marcante do patrimonialismo¹ é a não distinção entre o que era público e o que era privado. Ou seja, tudo que pertencia ao Estado pertencia ao detentor do poder no país. Assim sendo, trata-se de um traço cultural existente em algumas sociedades, possivelmente identificado quando há desigualdade na distribuição de riqueza e poder. Dentro das práticas patrimonialistas, algumas categorias expressam bem uma cultura local, destacando-se, por exemplo, o coronelismo² e o clientelismo³. Hoje ainda é

¹ O termo “patrimonialismo” foi majoritariamente empregado para designar “[...] a apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados” (SORJ, 2006, p. 13).

² Prática a que recorriam grandes oligarcas e latifundiários, utilizando-se de todo o poder que possuíam, para obrigar seus eleitores, que deles dependiam de alguma forma para sobreviver, a votarem em quem eles indicassem, estabelecendo uma relação de dependência. Logo, as eleições eram controladas, sendo possível saber se seus eleitores estavam obedecendo-lhes (voto de cabresto).

³ Sistema no qual os coronéis concediam favores aos seus eleitores, como alimento, moradia, emprego, pagamento de dívidas, etc., em troca da garantia do voto no seu candidato (SCHLICKMANN, 2015).

possível encontrar coronéis em muitos municípios do país. É muito comum, sobretudo no período de campanhas eleitorais, deparar-se com situações semelhantes. Candidatos vão em busca de votos, não apresentando suas propostas, mas prometendo benefícios aos eleitores, como empregos, casas, materiais de construção, etc., da mesma maneira que os próprios eleitores vão à procura dos candidatos, com o intuito de trocar seu voto por algum tipo de pagamento.

Com o fim da Primeira República, o patrimonialismo foi aos poucos substituído por outros modelos também patrimonialistas. Porém, os discursos mudaram, mas, em essência, as práticas continuaram as mesmas⁴. Conforme aponta Faoro (2001, p. 885):

[...] a cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa [...]; a terra virgem e misteriosa, povoada de homens sem lei nem rei, não conseguiu desarticular a armadura [...]; a máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. [...] velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebenhasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade, [...] sem contornos, sombra que ambula entre as

⁴ Para Raimundo Faoro (2001, p. 871), “[...] enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação”.

sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado sufocante.

Tratando-se do patrimonialismo no Brasil, pode-se ressaltar particularmente a sua associação com a desigualdade social, a impunidade de suas elites e o descaso com os setores mais pobres da população (SORJ, 2006). Segundo Sorj (2006), o patrimonialismo representa a primeira causa dos problemas sociais⁵, na medida em que acomete valores como justiça, igualdade e convivência democrática.

A transformação das relações sociais trouxe consigo a redução do poder dos grandes proprietários de terras, assim como também do patrimonialismo local, originando o que Sorj (2006) denomina de *novo patrimonialismo*⁶. Para esse autor, o patrimonialismo moderno pode ser identificado de diversas formas em qualquer sociedade contemporânea e, em virtude da amplitude do conceito, cria algumas tipologias de patrimonialismo (SORJ, 2006), a saber: patrimonialismo dos políticos, patrimonialismo do funcionalismo público, patrimonialismo privado, patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico e patrimonialismo negativo.

Nesse sentido, o patrimonialismo mais visível ocorre com os políticos e funcionários públicos. Sabendo que um dos deveres do agente público é o dever de probidade, que, de acordo com Fazzio Júnior (2008, p. 71), pode ser en-

⁵ Quando reproduzido por meio de ações de desigualdade e impunidade, considerando a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado, como também a oferta de serviços sociais que assegurem para a população minimamente condições de vida e inserção no sistema produtivo.

⁶ Transformação de grande parte do sistema repressivo e jurídico num instrumento de violência contra os grupos mais pobres e de impunidade dos mais ricos através das relações de interesses entre os grupos dominantes e o Estado (SORJ, 2006).

tendido como o resultado da observância dos princípios da administração pública⁷, é dever do agente público “[...] exercer função pública com objetivos públicos”; agir de forma contrária caracteriza o que é denominado pelo Direito como improbidade administrativa, que pode ocasionar vários efeitos à sociedade como um todo.

A improbidade administrativa decorre da má-fé do agente público ao violar o dever de probidade, causando ou não lesão ao erário, com ou sem proveito econômico, com auxílio de terceiros ou não (FAZZIO JÚNIOR, 2008). Isso posto, quaisquer atos dessa natureza atentam contra a probidade administrativa. Quanto a esse tema, atualmente se tem como fonte normativa principal a Constituição Federal, especificamente o artigo 37, § 4º⁸, e como documento regulador a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012), a lei classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies: os que importam enriquecimento ilícito⁹, os que causam prejuízo ao erário¹⁰ e os que atentam¹¹ contra os princípios¹² da administração pública,

⁷ De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, alguns princípios servem como balizadores da atividade administrativa em todos os níveis e estão diretamente relacionados com a probidade administrativa, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

⁸ “Art. 37. § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

⁹ “Auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei” (BRASIL, 1992).

¹⁰ “Art. 10. Qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei” (BRASIL, 1992).

¹¹ “Art. 11. Qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” (BRASIL, 1992).

¹² “Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoali-

prevendo, na respectiva lei, punições¹³ diferentes para cada um desses atos.

A irregularidade administrativa está cada dia mais presente no cenário público brasileiro. Ao que parece, ocorreu uma banalização da corrupção e da impunidade, sendo cada vez mais comum a realização de atos irregulares entre os agentes públicos, os quais deveriam zelar pelo decoro e probidade administrativa. Todavia, esses acontecimentos não devem ser entendidos como um fruto da atualidade, haja vista que eles sempre existiram e hoje apresentam apenas contornos de maior exposição.

Nos últimos dez anos, a gestão de alguns municípios que compõem o Maciço de Baturité¹⁴, no Ceará, foi marcada por muitos afastamentos de agentes públicos, sobretudo porque tais agentes não se encontravam em conformidade com o que é exigido pela administração pública. Por conseguinte, o objetivo desta pesquisa é analisar casos de improbidade administrativa identificados no município de Pacoti/CE, de acordo com a Lei n. 8.429/1992 no período de 2007 a 2016. Pretende-se apresentar a conduta de agentes públicos que estiveram à frente do município e sensibilizar a população para o fortalecimento de uma sociedade mais participativa no que tange às questões de monitoramento e fiscalização da utilização dos recursos públicos.

Diante disso, o mau funcionamento da administração pública é um problema da sociedade como um todo e

dade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos" (BRASIL, 1992).

¹³ De acordo com o parágrafo único da lei ordinária, as penas previstas serão fixadas pelo juiz com base na extensão do dano causado, assim como no proveito patrimonial obtido pelo agente.

¹⁴ Formação geológica localizada no sertão central cearense composta por treze municípios: Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Itapiúna, Baturité, Aracoiaba, Acarape, Redenção, Barreira e Ocara.

apresenta-se como um dos obstáculos frente às tentativas de se alcançar o bem-estar da coletividade. Esta é sem dúvida uma temática de grande importância, haja vista que servirá como uma forma de compartilhar de forma clara informações sobre acontecimentos que devem ser de conhecimento de todos, mas que muitas vezes são camuflados, de modo a alertar a sociedade para uma prática cotidiana de participação na vida política.

Metodologia da pesquisa

Quanto à metodologia utilizada, a presente pesquisa é de cunho descritivo-exploratório e de abordagem qualitativa. No que diz respeito aos procedimentos técnicos, adotou-se o estudo de casos de improbidade administrativa no município de Pacoti/CE no período de 2007 a 2016. De forma complementar, utilizaram-se a pesquisa bibliográfica, abordando os conceitos de patrimonialismo e improbidade administrativa¹⁵, e a pesquisa documental, realizada com base na Lei n. 8.429/1992.

O início da investigação ocorreu através de pesquisas realizadas na internet e questionários através do meio eletrônico com alguns moradores dos municípios que compõem o Maciço de Baturité¹⁶, para um levantamento inicial acerca dos casos ocorridos na região como um todo. Além do levantamento inicial, foram utilizadas como técnicas

¹⁵ Utilizando-se como principais fontes bibliográficas: Sorj (2006), Faoro (2001), Fazzio Júnior (2008) e Meirelles (2012), respectivamente. Para a complementação da pesquisa bibliográfica, utilizaram-se também artigos periódicos e matérias na internet.

¹⁶ A investigação nos demais municípios que compõem o Maciço de Baturité limitou-se à busca por um breve conhecimento dos casos, visto que o objetivo geral da pesquisa está direcionado para o município de Pacoti/CE.

de coleta de dados entrevistas semiestruturadas com dois representantes do Poder Legislativo do município de Pacoti/CE do exercício 2013-2016¹⁷. Também se recorreu à análise documental através dos autos do processo judicial n. 630-13.2008.8.06.0138/0¹⁸, o qual trata sobre crimes de improbidade administrativa cometidos por vereadores do município de Pacoti/CE no ano de 2007. Posteriormente, a fim de obter um melhor entendimento acerca do ambiente estudado, realizaram-se algumas visitas à Câmara Municipal de Pacoti/CE, buscando, ao final, relacionar as informações obtidas com o referencial teórico da pesquisa.

Improbidade administrativa como prática cotidiana no Maciço de Baturité

Através da pesquisa realizada, identificaram-se muitos casos de improbidade administrativa no Maciço de Baturité no período de 2007 a 2016. Figuras públicas como prefeitos, vereadores e secretários têm tirado proveito do poder que detêm em mãos e desviado o foco de suas ações, deixando de lado o bem-estar da coletividade. Foram identificados um ou mais casos em dez¹⁹ dos treze municípios que compõem a região. A seguir, serão apresentados alguns casos identificados em Pacoti/CE.

¹⁷ Vale lembrar que a identidade dos entrevistados, como acordado com eles, não foi revelada, a fim de resguardá-los.

¹⁸ Tramitou perante a secretaria de vara única da comarca de Pacoti/CE.

¹⁹ Pacoti, Redenção, Acarape, Baturité, Palmácia, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Barreira e Aracoiaba.

A farra das diárias: uma história de Pacoti/CE, a cidade feliz²⁰

Pacoti/CE é uma cidade pequena e acolhedora, conhecida como a “princesinha da serra”, por seu clima ameno. Possui aproximadamente 112 km² de área territorial e em torno de 12.000 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Como a maioria das cidades interioranas do país, Pacoti/CE também possui muitas histórias para contar. As últimas gestões do município foram marcadas pelos inúmeros afastamentos de figuras públicas por razões que vão em descontro com o que preza a boa administração pública.

A última gestão da prefeitura de Pacoti/CE, exercício de 2013 a 2016, foi marcada por inúmeras trocas de gestores, traduzindo-se numa incansável luta na busca pelo poder de liderar o município. Foram sete mudanças, dentre as quais seis pessoas diferentes passaram pelo cargo. De acordo com o relato de Edgar²¹, ex-vereador do município, *“O fato da mudança de prefeito – de não ter a pessoa certa para a gente cobrar – dificultou bastante. Os serviços básicos continuaram existindo, mas de forma muito precária, não da forma que seria o ideal”*²². Em suma, um dos casos se deu em razão do fato de o então prefeito em exercício ser afastado do cargo após denúncias por parte de outros vereadores da Câmara Municipal, em decorrência de atos ilegais que o então chefe do Executivo municipal supostamente teria cometido. En-

²⁰ A gestão do município de Pacoti/CE, nos exercícios de 2005-2008 e 2009-2012, foi marcada pela frase de efeito “Pacoti, cidade feliz”.

²¹ Nome fictício.

²² Em conformidade com a primeira entrevista semiestruturada realizada.

tretanto, o gestor acusado de crimes contra a administração pública (afastado durante dez dias) não foi investigado e reassumiu sua posição na prefeitura. Esse é apenas um dos casos identificados no município de Pacoti/CE.

A seguir, será apresentado um caso mais emblemático (que pode ser lido como uma combinação de descaso com o que é público e impunidade), para o qual foi dado maior ênfase.

A história inicia-se no ano de 2007, quando cinco vereadores da Câmara Municipal de Pacoti/CE, os quais constituíam a mesa diretora da casa legislativa (presidente da câmara, primeiro vice-presidente, segundo vice-presidente, primeira secretária e segunda secretária), concederam e receberam, sem comprovar, valores referentes a uma grande quantidade de diárias²³ irregulares. Em 2008, um outro vereador da Câmara Municipal de Pacoti/CE, ao analisar a documentação referente a tais diárias, constatou a irregularidade e fez a denúncia ao Ministério Público do Ceará (MPCE), que comprovou após investigação o que foi relatado pelo vereador. Mas a situação não foi solucionada de maneira tão simples, pois os atos cometidos em 2007, denunciados em 2008, só foram julgados anos depois, no final de 2015.

Em conformidade com os autos do processo judicial, a análise das provas comprovou que houve, na verdade, um desvirtuamento na aplicação da referida previsão legal. No ano de 2007, foram concedidas aos vereadores que constituíam a mesa diretora da Câmara Municipal de Pacoti/CE um total de 275 diárias nos valores de R\$ 100,00 e R\$ 200,00

²³ As diárias constituem um tipo de indenização e servem para reembolsar as despesas assumidas por agentes públicos em exercício da função. Por isso, impõe-se o dever de prestação de contas, prezando a utilização do dinheiro público de maneira regular.

cada, todas tendo como destino a cidade de Fortaleza, totalizando um montante de R\$ 36.000,00²⁴. Durante o processo de investigação das provas, realizou-se um comparativo das diárias concedidas aos vereadores que faziam parte da mesa diretora nos anos de 2006 e 2007, a fim de averiguar os fatos ocorridos, constatando-se uma gritante diferença²⁵. O comparativo apontou que, no exercício referente a 2006, os ocupantes dos mesmos cargos receberam um total de apenas 55 diárias, um valor cinco vezes menor se comparado ao ano de 2007.

Consoante o documento analisado, foram 192 dias²⁶ em que os promovidos se deslocaram 275 vezes a Fortaleza para visitas ao extinto Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), consultoria jurídica e consultoria contábil, com vistas a tratar de assuntos de interesse do Legislativo, mesmo se tratando de um município tão pequeno como Pacoti/CE. Apesar disso, o TCM certificou a inexistência das regulares visitas pelos agentes. Com relação à consultoria jurídica e contábil, havia a contratação de uma empresa para prestação de consultoria contábil, devendo tal serviço ser prestado junto à Câmara, não havendo a necessidade de frequentes idas à sede da empresa.

Cabe frisar que, quanto à justificativa das viagens, o que foi apresentado, em sua maioria, limitou-se a “assuntos

²⁴ O que corresponde a quase o valor mensal gasto na folha de pagamento dos vereadores do município de Pacoti/CE em 2017, em torno de R\$ 40.000,00, segundo informações do site da Câmara Municipal de Pacoti/CE.

²⁵ Sem que tenha sido apresentada uma justificativa pelo considerável aumento da necessidade de deslocamento de tais membros para a cidade de Fortaleza.

²⁶ Considerando os dias úteis do ano em questão, subtraindo-se recessos e dias de sessões, foi identificado um elevado número de diárias nos períodos de recesso e, da mesma maneira, diárias em véspera de Natal, 24/12/2007, e nos dias 26, 27 e 28 do mesmo mês, sem a justificativa da urgência.

de interesses desta casa legislativa”, com o intuito de advertir a necessidade dos deslocamentos sem uma justificativa específica e clara. Consoante os autos do processo pertinente a esse caso, os vereadores citaram em seus depoimentos a deficiência que a lei orgânica do município e o regimento interno da casa legislativa possuíam como justificativa para a constante busca por assessoria. Entretanto, não foram apresentadas provas de que os deslocamentos tenham resultado em aprimoramentos, projetos de lei ou fiscalização das ações do Poder Executivo.

Em conformidade com o processo, ocorreu um genuíno esquema de desvios de recursos públicos²⁷ pela então mesa diretora, revelando uma deturpação na utilização das indenizações com o propósito de conseguir-se uma complementação da remuneração do cargo público ocupado²⁸. Com isso, pode-se identificar o que Sorj (2006) chamou de patrimonialismo dos políticos, por tratar-se do uso do cargo político a fim de utilizar recursos do erário e obter privilégios. Pode-se identificar ainda o patrimonialismo do funcionalismo público, pelo uso da função pública, como fiscalização, repressão e regulamentação, para conseguir propinas e comissões.

Diante disso, como apresentado nos autos do processo judicial, ao solicitarem e receberem os valores indevidamente, buscando conseguir vantagem pessoal, os vereadores incorreram na prática de ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, causando prejuízo

²⁷ Constatado através do excessivo número de viagens realizadas pelos vereadores, enquanto faziam parte da mesa diretora, sem a comprovação das mesmas, bem como de sua utilidade para o interesse público.

²⁸ Expressando-se de forma simples, como mencionado por Arthur (nome fictício), vereador do município, os vereadores estavam “surrupindo o dinheiro de Pacoti”.

ao erário e ainda transgressões aos princípios da legalidade e da moralidade, bem como violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de lealdade às instituições nas quais os atos foram praticados²⁹.

Vale ressaltar que, dos cinco vereadores supracitados, todos se reelegeram para o exercício de 2009-2012; posteriormente dois deles (primeiro vice-presidente e primeira secretária) se reelegeram ao cargo, no exercício de 2013-2016 (inclusive ambos passaram pelo cargo de prefeito do município durante as trocas de gestores relatadas anteriormente), tendo em vista que o julgamento só ocorreu no final de 2015. A história poderia agora ser finalizada, haja vista o fato de que os referidos vereadores do município de Pacoti/CE, julgados por improbidade administrativa, foram condenados e afastados do cargo público. Porém, por não se tratar de uma história simples, ainda não há um bom final.

Em 2015, com o julgamento do caso, após decisão do MPCE, o presidente, o primeiro o primeiro e o segundo vice-presidentes, de acordo com relato de Arthur, não puderam entrar com recurso de apelação e foram condenados, enquanto que os casos da primeira e da segunda secretária não apresentaram ao MPCE elementos suficientes para caracterização³⁰ de ato de improbidade administrativa, podendo as referidas profissionais entrarem com recurso de apelação. Contudo, como apontado nos autos do processo, a segunda secretária não conseguiu cumprir as exigências em tempo hábil e também foi condenada. Por outro lado, a primeira secretária o fez e, em razão disso, atualmente

²⁹ Prevista no artigo 9º, *caput*, incisos XI e XII; artigo 10, *caput*, incisos I, IX e XI; artigo 11, *caput*, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, respectivamente, tendo como sanções determinadas pela justiça o disposto no artigo 12 da lei ordinária.

³⁰ Isso porque receberam uma quantidade menor de diárias.

(2018) seu caso ainda não foi julgado, o que lhe permite que siga ocupando um lugar na casa legislativa à espera do seu julgamento e tentando provar sua inocência (que pode ser lida como tentativa de esconder o mal feito).

Em vista disso, de acordo com a pesquisa realizada, os vereadores condenados por improbidade administrativa foram enquadrados nas devidas sanções. Todavia, como apontado por Arthur, as multas e o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente ainda não foram pagos.

Outro fato curioso é que o primeiro vice-presidente em exercício de 2007 foi o mesmo que ocupou o cargo de prefeito em 2013 e foi afastado durante dez dias após denúncias de outros vereadores, como explicado inicialmente, que, como destacado por Arthur, ocupou o cargo de vereador no município de Pacoti/CE durante mais de duas décadas, desde 1993 até o seu afastamento, em 2016³¹. Da mesma forma, os demais vereadores em questão também ocuparam (uma ainda ocupa) o cargo durante muitos anos, o que pôde ser observado durante as visitas realizadas à Câmara Municipal³². Na decoração das paredes da casa legislativa, é possível identificar repetidas vezes as fotos dos referidos vereadores estampadas nos quadros do plenário.

Ainda sobre o primeiro vice-presidente, em virtude da suspensão dos seus direitos políticos e consequentemente de seu afastamento, não pôde concorrer ao cargo em 2016, mas vale pontuar que sua esposa encontra-se como vereadora do município de Pacoti/CE (exercício de 2018). De igual modo, o segundo vice-presidente, após a condenação,

³¹ O equivalente a seis mandatos consecutivos.

³² Ressalta-se que cada um ocupou a mesa diretora em pelo menos dois exercícios.

passou a função para seu filho, quem hoje também se encontra como vereador de Pacoti/CE³³. Como afirmado por Arthur, os ex-vereadores é quem supostamente encontram-se por trás das ações dos então vereadores em exercício.

Desse modo, cabe destacar tal prática como sendo um artifício utilizado para fugir das sanções aplicadas aos agentes públicos que incorreram em ato de improbidade administrativa, buscando manter-se no poder a todo custo, característica própria do patrimonialismo. Como outro exemplo, o município de Pacoti/CE pode ser citado novamente: há um grupo social (leia-se família) que se encontra no poder através da ocupação de cargos públicos (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores) há pelo menos 28 anos consecutivos da gestão do município na busca pelo atendimento de seus interesses³⁴. Assim sendo, a história pode ser finalizada citando Faoro (2001, p. 871), quando ressalta que:

[...] sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária, embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, comprimindo-lhes os seus valores.

Afirma-se que “os traidores do povo”, isto é, a camada dirigente, atua sempre em nome próprio, utilizando-se dos instrumentos políticos que o Estado lhes confere, de modo a

³³ Como também cabe ressaltar que, após suspensão de seus direitos políticos em 2016, a segunda secretária tentou eleger vereador de Pacoti/CE o seu cônjuge no mesmo ano, não atingindo, porém, tal objetivo.

³⁴ E atualmente encontra-se no poder através da ocupação do cargo de vereador do município.

alimentar um círculo vicioso em que apenas determinados grupos sociais são eleitos, contribuindo para que a impunidade frente aos crimes contra a administração pública permaneça na realidade da sociedade brasileira.

Diante disso, percebe-se a necessidade do fortalecimento de uma cultura de participação política com indivíduos comprometidos com a fiscalização das ações governamentais e a realização de cobranças, o que propiciará maior fortalecimento e legitimidade da democracia. Grosselli e Mezzaroba (2011, p. 7132), citando Demo (1989, p. 73), afirmam que “[...] não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que, emancipando-se, faz do Estado instrumento de sua emancipação”.

A participação política possibilita, através das lutas sociais, o reposicionamento de grupos, classes e movimentos, ressaltando o fato de que essa pressão frente à ação do Estado deve ocorrer mediante a organização da sociedade civil, haja vista que um indivíduo sozinho não possui força para trazer mudanças³⁵. O indivíduo pode participar sobretudo no período de eleições, contudo esquece-se de fazê-lo durante o restante do ano, por meio do acompanhamento do dia a dia dos seus governantes e da cobrança do atendimento das demandas da população, o que contribui para que representantes do governo tomem as decisões levando em consideração seus próprios interesses, em vez dos interesses da coletividade, como também estimula a não transparência em suas ações, colaborando com o cenário de corrupção e impunidade tão presente na administração

³⁵ É importante enfatizar que historicamente o Brasil é marcado por grandes lutas e resistências por parte do povo, através dos movimentos sociais contra o governo em busca da democracia e da liberdade, os quais possuem grande importância no fortalecimento do papel da sociedade nas decisões do Estado e foram responsáveis pela conquista de muitos direitos para o país.

pública brasileira.

Considerações finais

Essa prática desavergonhada do patrimonialismo tornou-se cada vez mais comum na administração pública brasileira, contribuindo com um cenário de violência contra os grupos mais pobres frente à impunidade dos mais ricos. O recebimento de diárias por agentes públicos apresenta-se para muitos como uma forma de complementação da renda, visto que não há uma constante fiscalização quanto a isso. O desvio de finalidade é evidenciado pelas solicitações da referida indenização em casos para os quais não há uma justificativa cabível³⁶.

Isso posto, vê-se a necessidade de maior fiscalização e implementação de requisitos que assegurem a concessão da referida indenização somente para fins públicos. A Lei de Improbidade Administrativa³⁷ apresenta-se como uma excelente ferramenta de correção para agentes que optam pelo caminho do desvio de finalidade. Entretanto, como foi mostrado, por mais que sejam tratados de acordo com a lei, alguns agentes públicos conseguem livrar-se das sanções, haja vista que não há um eficaz monitoramento do cumprimento das penalidades, o que também é reafirmado pela perceptível imobilidade³⁸ da população frente à corrupção. Diante de tais casos, todos indignam-se, entretanto grande parte se cala perante a situação. Será que todos os agentes públicos são ruins ou tais práticas simplesmente refletem

³⁶ Como mencionado por Arthur, *“O problema das diárias é muito sério; por qualquer motivo, os vereadores querem receber uma diária”*.

³⁷ Conforme apontado pelo ex-vereador Edgar, *“A lei, se for aplicada, é essencial para a garantia dos serviços públicos de qualidade”*.

³⁸ Segundo afirmou Edgar, ex-vereador do município, *“A população não tem o hábito de fiscalizar as contas públicas e fazer denúncias”*.

as nossas?

A crescente ocorrência de episódios de corrupção e a aceitação do mal feito por parcela da sociedade, através da ausência de participação política, ocasionam um certo desinteresse de possíveis candidatos que poderiam contribuir positivamente com a sociedade no preenchimento de cargos públicos, deixando um espaço para aventureiros se arrisca-rem na vida pública sob as bênçãos do *marketing* político. Muitos agentes públicos não possuem qualificação para tal e muitas vezes enxergam a vida pública como um modo de lucrar sobre aquilo que é de todos³⁹, sem agir de forma legal e muito menos de maneira justa.

Ante os fatos, torna-se necessária a continuidade da investigação, bem como maior discussão por parte da população, para que tais fatos não sejam esquecidos com o passar dos anos e para evitar que autores de crimes contra a administração pública saiam impunes de suas ações e principalmente que retornem para a vida pública. O ideal seria que todos os municípios da região pudessem ser explorados, de sorte que a conduta de outros agentes públicos também pudesse ser analisada e chegasse ao conhecimento de toda a sociedade.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2014.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta

³⁹ Aqui cabe utilizar uma frase bastante conhecida: “Aquilo que é de todos não é de ninguém”.

ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

CÂMARA MUNICIPAL DE PACOTI. Disponível em: <<http://www.cmpacoti.ce.gov.br/acessoainformacao.php>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

FAORO, R. A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento. In: FAORO, R. *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 866-887.

FAZZIO JÚNIOR, W. *Atos de improbidade administrativa*: doutrina, legislação e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

GROSSELLI, G.; MEZZAROBÀ, O. A participação política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. *Conpedi*, Belo Horizonte, p. 7128-7143, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pacoti*. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230980&search=ceara|pacoti>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

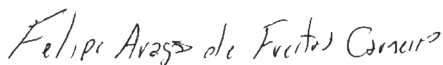
SCHLICKMANN, R. Administração pública no Brasil: o patrimonialismo. *Politize!*, 2015. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/patrimonialismo-administracao-publica-brasil/>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

SORJ, B. As sete faces da sociedade brasileira. In: SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 11-35.

DECLARAÇÃO DE REVISÃO DO VERNÁCULO

Declara-se, para constituir prova junto à Coleção Práticas Educativas, vinculada à Editora da Universidade Estadual do Ceará (EdUECE), que, por intermédio do profissional infra-assinado¹, foi procedida a correção gramatical e estilística do livro intitulado **Gestão e Políticas Públicas: Estratégias, Práticas e Desafios**, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 1º de janeiro de 2009.

Fortaleza-CE, 25 de outubro de 2018.



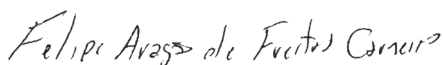
Felipe Aragão de Freitas Carneiro



DECLARAÇÃO DE NORMALIZAÇÃO TÉCNICA

Declara-se, para constituir prova junto à Coleção Práticas Educativas, vinculada à Editora da Universidade Estadual do Ceará (EdUECE), que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a normalização técnica do livro intitulado **Gestão e Políticas Públicas: Estratégias, Práticas e Desafios**, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos das normas vigentes decretadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Fortaleza-CE, 25 de outubro de 2018.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

¹ Número do registro: 89.931.

COLEÇÃO PRÁTICAS EDUCATIVAS

01. FIALHO, Lia Machado Fiuza. *Assistência à criança e ao adolescente infrator no Brasil*: breve contextualização histórica. Fortaleza: EdUECE, 2014. 105 p. ISBN: 978-85-7826-199-3.
02. VASCONCELOS, José Gerardo. *O contexto autoritário no pós-1964*: novos e velhos atores na luta pela anistia. Fortaleza: EdUECE, 2014. 63 p. ISBN: 978-85-7826-211-2.
03. SANTANA, José Rogério; FIALHO, Lia Machado Fiuza; BRANDENBURG, Cristine; SANTOS JÚNIOR, Francisco Fleury Uchôa (Org.). *Educação e saúde*: um olhar interdisciplinar. Fortaleza: EdUECE, 2014. 212 p. ISBN: 978-85-7826-225-9.
04. SANTANA, José Rogério; VASCONCELOS, José Gerardo; FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS JÚNIOR, Raimundo Elmo de Paula (Org.). *Golpe de 1964*: história, geopolítica e educação. Fortaleza: EdUECE, 2014. 342 p. ISBN: 978-85-7826-224-2.
05. SILVA, Sammia Castro; VASCONCELOS, José Gerardo; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *Capoeira no Ceará*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 156 p. ISBN: 978-85-7826-218-1.
06. ADAD, Shara Jane Holanda Costa; PETIT, Sandra Haydée; SANTOS, Iraci dos; GAUTHIER, Jacques (Org.). *Tudo que não inventamos é falso*: dispositivos artísticos para pesquisar, ensinar e aprender com a sociopoética. Fortaleza: EdUECE, 2014. 488 p. ISBN: 978-85-7826-219-8.
07. PAULO, Adriano Ferreira de; MIRANDA, Augusto Ridson de Araújo; MARQUES, Janote Pires; LIMA, Jeimes Mazza Correia; VIEIRA, Luiz Maciel Mourão (Org.). *Ensino de História na educação básica*: reflexões, fontes e linguagens. Fortaleza: EdUECE, 2014. 381 p.
08. SANTOS, Jean Mac Cole Tavares; PAZ, Sandra Regina (Org.). *Políticas, currículos, aprendizagem e saberes*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 381 p. ISBN: 978-85-7826-245-7.
09. VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *História e práticas culturais na educação*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 229 p. ISBN: 978-85-7826-246-4.
10. FIALHO, Lia Machado Fiuza; CASTRO, Edilson Silva; SILVA JÚNIOR, Roberto da (Org.). *Teologia, História e Educação na contemporaneidade*. Fortaleza: EdUECE, 2014. 160 p. ISBN: 978-85-7826-237-2.
11. FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério (Org.). *Biografia de mulheres*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 163 p. ISBN: 978-85-7826-248-8.
12. MIRANDA, José da Cruz Bispo de; SILVA, Robson Carlos da (Org.). *Entre o derreter e o enferrujar*: os desafios da educação e da formação profissional. Fortaleza: EdUECE, 2014. 401 p. ISBN: 978-85-7826-259-4.
13. SILVA, Robson Carlos da; MIRANDA, José da Cruz Bispo de (Org.). *Cultura, sociedade e educação brasileira*: teceduras e interfaces possíveis. Fortaleza: EdUECE, 2014. 324 p. ISBN: 978-85-7826-260-0.
14. PETIT, Sandra Haydée. *Pretagogia*: pertencimento, corpo-dança afrodescendente e tradição oral africana na formação de professoras e professores –

- contribuições do legado africano para a implementação da Lei nº 10.639/03. Fortaleza: EdUECE, 2015. 253 p. ISBN: 978-85-7826-258-7.
15. SALES, José Albio Moreira de; SILVA, Bruno Miguel dos Santos Mendes da (Org.). *Arte, tecnologia e poéticas contemporâneas*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 421 p. ISBN: 978-85-7826-262-4.
 16. LEITE, Raimundo Hélio (Org.). *Avaliação: um caminho para o descortinar de novos conhecimentos*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 345 p. ISBN: 978-85-7826-261-7.
 17. CASTRO FILHO, José Aires de; SILVA, Maria Auricélia da; MAIA, Dennys Leite (Org.). *Lições do projeto um computador por aluno: estudos e pesquisas no contexto da escola pública*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 330 p. ISBN: 978-85-7826-266-2.
 18. CARVALHO, Maria Vilani Cosme de; MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Psicologia da educação: teorias do desenvolvimento e da aprendizagem em discussão*. 3. ed. Fortaleza: EdUECE, 2015. 269 p.
 19. FIALHO, Lia Machado Fiuza; CACAU, Josabete Bezerra (Org.). *Juventudes e políticas públicas*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 247 p. ISBN: 978-85-7826-298-3.
 20. LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a escola*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 245 p. ISBN: 978-85-7826-296-9.
 21. FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a formação de professores*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 145 p. ISBN: 978-85-7826-293-8.
 22. SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena; CAVALCANTE, Maria Marina Dias (Org.). *Didática e prática de ensino na relação com a sociedade*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 213 p. ISBN: 978-85-7826-294-5.
 23. CAVALCANTE, Maria Marina Dias; SALES, José Albio Moreira de; FARIAS, Isabel Maria Sabino de; LIMA, Maria Socorro Lucena (Org.). *Didática e prática de ensino: diálogos sobre a escola, a formação de professores e a sociedade*. EdUECE, 2015. 257 p. ISBN: 978-85-7826-295-2.
 24. VASCONCELOS, José Gerardo; RODRIGUES, Rui Martinho; ALBUQUERQUE, José Cândido Lustosa Bittencourt de (Org.). *Contratualismo, política e educação*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 73 p. ISBN: 978-85-7826-297-6.
 25. XAVIER, Antônio Roberto; TAVARES, Rosalina Semedo de Andrade; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). *Administração pública: desafios contemporâneos*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 181 p.
 26. FIALHO, Lia Machado Fiuza; CASTRO, Edilson Silva; CASTRO, Jéssyca Lages de Carvalho (Org.). *(Auto)Biografias e formação docente*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 229 p. ISBN: 978-85-7826-271-6.
 27. FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo; SANTANA, José Rogério; VASCONCELOS JÚNIOR, Raimundo Elmo de Paula; MARTINHO RODRIGUES, Rui (Org.). *História, literatura e educação*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 299 p. ISBN: 978-85-7826-273-0.
 28. MAGALHÃES JUNIOR, Antonio Germano; ARAÚJO, Fátima Maria Leitão (Org.). *Ensino & linguagens da História*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 371 p. ISBN: 978-85-7826-274-7.

29. NUNES, Maria Lúcia da Silva; MACHADO, Charliton José dos Santos; VASCONCELOS, Larissa Meira de (Org.). *Diálogos sobre Gênero, Cultura e História*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 175 p. ISBN: 978-85-7826-213-6.
30. MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Cultura de paz, educação e espiritualidade II*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 471 p. ISBN: 978-85-8126-094-5.
31. MARINHO, Maria Assunção de Lima; ARAÚJO, Helena de Lima Marinho Rodrigues; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra (Org.). *Economia, políticas sociais e educação: tecendo diálogos*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 194 p. ISBN: 978-85-7826-317-1.
32. FIALHO, Lia Machado Fiuza; MACIEL, Francisco Cristiano Góes (Org.). *Polifonia em juventudes*. Fortaleza: EdUECE, 2015. 234 p. ISBN: 978-85-7826-299-0.
33. SANTANA, José Rogério; BRANDENBURG, Cristine; MOTA, Bruna Germana Nunes; FREITAS, Munique de Souza; RIBEIRO, Júlio Wilson (Org.). *Educação e métodos digitais: uma abordagem em ensino contemporâneo em pesquisa*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 214 p. ISBN: 978-85-7826-318-8.
34. OLINDA, Ercília Maria Braga de; SILVA, Adriana Maria Simião da (Org.). *Vidas em romaria*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 438 p. ISBN: 978-85-7826-380-5.
35. SILVA JÚNIOR, Roberto da (Org.). *Educação brasileira e suas interfaces*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 158 p. ISBN: 978-85-7826-379-9.
36. MALOMALO, Bas'Ilele; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain (Org.). *Cá e acolá: pesquisa e prática no ensino de história e cultura africana e afro-brasileira*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 238 p.
37. FIALHO, Lia Machado Fiuza. *Assistência à criança e ao adolescente "infra-tor" no Brasil: breve contextualização histórica*. 2. ed. Fortaleza: EdUECE, 2016. 112 p. ISBN: 978-85-7826-337-9.
38. MARQUES, Janote Pires; FONSECA, Emanuelle Oliveira da; VASCONCELOS, Karla Colares (Org.). *Formação de professores: pesquisas, experiências e reflexões*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 194 p. ISBN: 978-85-7826-407-9.
39. SILVA, Henrique Barbosa; RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; CARVALHO, Alanna Oliveira Pereira (Org.). *A democratização da gestão educacional: criação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Ceará*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 144 p. ISBN: 978-85-7826-367-6.
40. SILVA, Lucas Melgaço da; CIASCA, Maria Isabel Filgueiras Lima; OLIVEIRA, Roberta Lúcia Santos de (Org.). *Estudos em educação: formação, gestão e prática docente*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 425 p. ISBN: 978-85-7826-433-8.
41. SILVA JÚNIOR, Roberto da; SILVA, Dogival Alencar da (Org.). *História, políticas públicas e educação*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 183 p. ISBN: 978-85-7826-435-2.
42. VASCONCELOS, José Gerardo; ARAÚJO, Marta Maria de (Org.). *Narrativas de mulheres educadoras militantes no contexto autoritário brasileiro (1964-1979)*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 104 p. ISBN: 978-85-7826-436-9.
43. MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Cultura de paz, educação e espiritualidade III*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 456 p. ISBN: 978-85-7826-437-6.
44. PORTO, José Hécio Alves. *Escritos: do hoje & sempre poesias para todos momentos*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 124 p. ISBN: 978-85-7826-438-3.
45. FIALHO, Lia Machado Fiuza; LOPES, Tania Maria Rodrigues; BRANDENBURG, Cristine (Org.). *Educação, memórias e narrativas*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 179 p. ISBN: 978-85-7826-452-9.

46. FIALHO, Lia Machado Fiuza; TELES, Mary Anne (Org.). *Juventudes em debate*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 355 p. ISBN: 978-85-7826-453-6.
47. ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra; SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos; CAVAINAC, Mônica Duarte (Org.). *Educação em debate*: reflexões sobre ensino superior, educação profissional e assistência estudantil. Fortaleza: EdUECE, 2016. 243 p. ISBN: 978-85-7826-463-5.
48. SILVA, Lucas Melgaço da; CIASCA, Maria Isabel Filgueiras Lima (Org.). *As voltas da avaliação educacional em múltiplos caminhos*. Fortaleza: EdUECE, 2016. 425 p. ISBN: 978-85-7826-464-2.
49. SANTOS, Jean Mac Cole Tavares; MARTINS, Elcimar Simão (Org.). *Ensino médio*: políticas educacionais, diversidades, contextos locais. Fortaleza: EdUECE, 2016. 235 p. ISBN: 978-85-7826-462-8.
50. NUNES, Maria Lúcia da Silva; TEIXEIRA, Mariana Marques; MACHADO, Charliton José dos Santos; ROCHA, Samuel Rodrigues da (Org.). *Eu conto, você conta*: leituras e pesquisas (auto)biográficas. Fortaleza: EdUECE, 2016. 235 p. ISBN: 978-85-7826-506-9.
51. MARTINHO RODRIGUES, Rui. *Diálogos transdisciplinares*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 142 p. ISBN: 978-85-7826-505-2.
52. VASCONCELOS, José Gerardo; XAVIER, Antônio Roberto; FERREIRA, Tereza Maria da Silva (Org.). *História, memória e narrativas biográficas*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 191 p. ISBN: 978-85-7826-538-0.
53. SANTOS, Patrícia Fernanda da Costa; SENA, Flávia Sousa de; GONÇALVES, Luiz Gonzaga; FURTADO, Quezia Vila Flor (Org.). *Memórias escolares*: quebrando o silêncio... Fortaleza: EdUECE, 2017. 178 p. ISBN: 978-85-7826-537-3.
54. CARVALHO, Scarlett O'hara Costa; FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo. *O pedagogo na Assistência Social*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 122 p. ISBN: 978-85-7826-536-6.
55. FIALHO, Lia Machado Fiuza; LOPES, Tania Maria Rodrigues (Org.). *Docência e formação*: percursos e narrativas. Fortaleza: EdUECE, 2017. 198 p. ISBN: 978-85-7826-551-9.
56. LEITE, Raimundo Hélio; ARAÚJO, Karlane Holanda; SILVA, Lucas Melgaço da (Org.). *Avaliação educacional*: estudos e práticas institucionais de políticas de eficácia. Fortaleza: EdUECE, 2017. 242 p. ISBN: 978-85-7826-554-0.
57. CIASCA, Maria Isabel Filgueiras Lima; SILVA, Lucas Melgaço da; ARAÚJO, Karlane Holanda (Org.). *Avaliação da aprendizagem*: a pluralidade de práticas e suas implicações na educação. Fortaleza: EdUECE, 2017. 380 p. ISBN: 978-85-7826-553-3.
58. SANTOS, Jean Mac Cole Tavares (Org.). *Pesquisa em ensino e interdisciplinaridades*: aproximações com o contexto escolar. Fortaleza: EdUECE, 2017. 178 p. ISBN: 978-85-7826-560-01.
59. MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). *Cultura de paz, educação e espiritualidade IV*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 346 p. ISBN: 978-85-7826-563-2.
60. MUNIZ, Cellina Rodrigues (Org.). *Linguagens do riso, práticas discursivas do humor*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 186 p. ISBN: 978-85-7826-555-7.
61. MARTINHO RODRIGUES, Rui. *Talvez em nome do povo... Uma legitimidade peculiar*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 340 p. ISBN: 978-85-7826-562-5.
62. MARTINHO RODRIGUES, Rui. *Política, Identidade, Educação e História*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 172 p. ISBN: 978-85-7826-564-9.

63. OLINDA, Ercília Maria Braga de; GOLDBERG, Luciane Germano (Org.). *Pesquisa (auto)biográfica em Educação*: afetos e (trans)formações. Fortaleza: EdUECE, 2017. 445 p. ISBN: 978-85-7826-574-8.
64. MARTINHO RODRIGUES, Rui. *O desafio do conhecimento histórico*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 130 p. ISBN: 978-85-7826-575-5.
65. RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; FAÇANHA, Cristina Soares; COELHO, Tâmara Maria Bezerra Costa (Org.). *Costurando histórias*: conceitos, cartas e contos. Fortaleza: EdUECE, 2017. 182 p. ISBN: 978-85-7826-561-8.
66. BRANDENBURG, Cristine; SILVA, Jocyana Cavalcante da; SILVA, Jáderson Cavalcante da (Org.). *Interface entre Educação, Educação Física e Saúde*. Fortaleza: EdUECE, 2017. 211 p. ISBN: 978-85-7826-576-2.
67. FARIAS, Isabel Maria Sabino de; JARDILINO, José Rubens Lima; SILVESTRE, Magali Aparecida; ARAÚJO, Regina Magna Bonifácio de (Org.). *Pesquisa em Rede*: diálogos de formação em contextos coletivos de conhecimento. Fortaleza: EdUECE, 2018. 171 p. ISBN: 978-85-7826-577-9.
68. MOREIRA, Eugenio Eduardo Pimentel; RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; MARQUES, Cláudio de Albuquerque (Autores). *Implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e avaliação do Programa Seguro-Desemprego*: estudo de caso. Fortaleza: EdUECE, 2017. 340 p. ISBN: 978-85-7826-591-5.
69. XAVIER, Antônio Roberto; FERREIRA, Tereza Maria da Silva; MATOS, Camila Saraiva de (Orgs.). *Pesquisas educacionais*: abordagens teórico-metodológicas. Fortaleza: EdUECE, 2017. 271 p. ISBN: 978-85-7826-602-8.
70. ADAD, Shara Jane Holanda Costa; COSTA, Hercilene Maria e Silva (Orgs.). *Entrelugares*: Tecidos Sociopoéticos em Revista. Fortaleza: EdUECE, 2017. 273 p. ISBN: 978-85-7826-628-8.
71. MACHADO, Maria do Livramento da Silva (Orgs.). *Jovens bailarinas de Vazantinha*: conceitos de corpo nos entrelaces afroancestrais da dança na educação. Fortaleza: EdUECE, 2018. 337 p. ISBN: 978-85-7826-637-0.
72. MACHADO, Maria do Livramento da Silva (Orgs.). *Jovens bailarinas de Vazantinha*: conceitos de corpo nos entrelaces afroancestrais da dança na educação. Fortaleza: EdUECE, 2018. 337 p. ISBN: 978-85-7826-638-7 (E-BOOK).
73. SANTOS, Maria Dilma Andrade Vieira dos. *Jovens circenses na corda bamba*: confetes sobre o riso e o corpo na educação em movimento. Fortaleza: EdUECE, 2018. 227 p. ISBN: 978-85-7826-639-4.
74. SANTOS, Maria Dilma Andrade Vieira dos. *Jovens circenses na corda bamba*: confetes sobre o riso e o corpo na educação em movimento. Fortaleza: EdUECE, 2018. 227 p. ISBN: 978-85-7826-640-0 (E-BOOK).
75. SILVA, Kricia de Sousa. *"Manobras" sociopoéticas*: aprendendo em movimento com skatistas do litoral do Piauí. Fortaleza: EdUECE, 2018. 224 p. ISBN: 978-85-7826-641-7.
76. SILVA, Kricia de Sousa. *"Manobras" sociopoéticas*: aprendendo em movimento com skatistas do litoral do Piauí. Fortaleza: EdUECE, 2018. 224 p. ISBN: 978-85-7826-636-3 (E-BOOK).
77. VIEIRA, Maria Dolores dos Santos. *Entre acordes das relações de gênero*: a Orquestra Jovem da Escola "Padre Luis de Castro Brasileiro" em União-Piauí. Fortaleza: EdUECE, 2018. 247 p. ISBN: 978-85-7826-647-9.
78. XAVIER, Antônio Roberto; FIALHO, Lia Machado Fiuza; VASCONCELOS, José Gerardo (Autores). *História, memória e educação*: aspectos conceituais e

- teórico-epistemológicos. Fortaleza: EdUECE, 2018. 193 p. ISBN: 978-85-7826-648-6.
79. MACHADO, Charliton José dos Santos (Org.). *Desafios da escrita biográfica: experiências de pesquisas*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 237 p. ISBN: 978-85-7826-654-7.
 80. MACHADO, Charliton José dos Santos (Org.). *Desafios da escrita biográfica: experiências de pesquisas*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 237 p. ISBN: 978-85-7826-653-0 (E-book).
 81. OLIVEIRA, Mayara Danyelle Rodrigues de. *Rabiscos rizomáticos sobre alegria na escola*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 210 p. ISBN: 978-85-7826-651-6.
 82. OLIVEIRA, Mayara Danyelle Rodrigues de. *Rabiscos rizomáticos sobre alegria na escola*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 210 p. ISBN: 978-85-7826-652-3 (E-book).
 83. SOUZA, Sandro Soares de. *Corpos movediços, vivências libertárias: a criação de confetos sociopoéticos acerca da autogestão*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 275 p. ISBN: 978-85-7826-650-9.
 84. SOUZA, Sandro Soares de. *Corpos movediços, vivências libertárias: a criação de confetos sociopoéticos acerca da autogestão*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 275 p. ISBN: 978-85-7826-649-3 (E-book).
 85. SANTOS, Vanessa Nunes dos. *Sociopoetizando a filosofia de jovens sobre as violências e a relação com a convivência na escola, em Teresina-PI*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 257 p. ISBN: 978-85-7826-664-6.
 86. SANTOS, Vanessa Nunes dos. *Sociopoetizando a filosofia de jovens sobre as violências e a relação com a convivência na escola, em Teresina-PI*. Fortaleza: EdUECE, 2018. 257 p. ISBN: 978-85-7826-662-2 (E-book).
 87. MACHADO, Charliton José dos Santos; NUNES, Maria Lúcia da Silva; SANTANA, Ajanayr Michelly Sobral (Org.). *Gênero e cultura: questões políticas, históricas e educacionais*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 281 p. ISBN: 978-85-7826-673-8.
 88. XAVIER, Antônio Roberto; MALUF, Sâmia Nagib; CYSNE, Maria do Rosário de Fátima Portela (Org.). *Gestão e políticas públicas: estratégias, práticas e desafios*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 197 p. ISBN: 978-85-7826-670-7.
 89. DAMASCENO, MARIA NOBRE. *Lições da Pedagogia de Jesus: amor, ensino e justiça*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 119 p. ISBN: 978-85-7826-689-9.
 90. ADAD, Clara Jane Costa. *Candomblé e Direito: tradições em diálogo*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 155 p. ISBN: 978-85-7826-690-5.
 91. ADAD, Clara Jane Costa. *Candomblé e Direito: tradições em diálogo*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 155 p. ISBN: 978-85-7826-691-2 (E-book).
 92. MACHADO, Charliton José dos Santos; NUNES, Maria Lúcia da Silva (Autores). *Tudo azul com dona Neuza: Poder e Disputa Local em 1968*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 141 p. ISBN: 978-85-7826-670-7.
 93. XAVIER, Antônio Roberto; MALUF, Sâmia Nagib; CYSNE, Maria do Rosário de Fátima Portela (Org.). *Gestão e políticas públicas: estratégias, práticas e desafios*. Fortaleza: EdUECE, 2019. 197 p. ISBN: 978-85-7826-671-4 (E-book).