

POLÍTICAS PÚBLICAS E VEREDAS DA CIDADANIA

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo
Neilton da Silva
Jesus Carlos Delgado Garcia
(Orgs.)



Editora UFRB

Políticas públicas e veredas da cidadania

REITOR

Fábio Josué Souza dos Santos

VICE-REITOR

José Pereira Mascarenhas Bisneto

SUPERINTENDENTE

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

CONSELHO EDITORIAL

Ana Lúcia Moreno Amor

Josival Santos Souza

Luiz Carlos Soares de Carvalho Júnior

Maurício Ferreira da Silva

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade

Robério Marcelo Rodrigues Ribeiro

Rosineide Pereira Mubarack Garcia (presidente)

Sirlara Donato Assunção Wandenolk Alves

Walter Emanuel de Carvalho Mariano

SUPLENTES

Carlos Alfredo Lopes de Carvalho

Marcílio Delan Baliza Fernandes

Wilson Rogério Penteadó Júnior

COMITÉ CIENTÍFICO

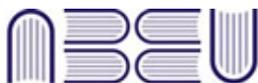
(Referente ao Edital nº. 002/2020 EDUFRB – Edital de
apoio à publicação de livros eletrônicos)

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo

Neilton da Silva

Jesus Carlos Delgado Garcia

EDITORA FILIADA À



**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo
Neilton da Silva
Jesus Carlos Delgado Garcia
(Orgs.)

Políticas públicas e veredas da cidadania



Editora UFRB

Cruz das Almas - Bahia /2020

Copyright©2020 Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo, Neilton da Silva e Jesus Carlos Delgado Garcia
Direitos para esta edição cedidos à EDUFRB.

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica:
Antonio Vagno Santana Cardoso

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

P769 Políticas públicas e veredas da cidadania /
Organizadores: Lidiane Mendes
Kruschewsky Lordelo, Neilton da Silva e
Jesus Carlos Delgado Garcia. _ Cruz das
Almas, BA: EDUFRB, 2020.

312p. – (Coleção Pesquisas e Inovações
Tecnológicas na Pós-Graduação da UFRB;
volume 1).

ISBN: 978-65-87743-40-0

1.Políticas públicas – Aspectos sociais.
2.Políticas públicas – Cidadania. 3.Participação
social – Análise. I.Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia. II.Lordelo, Lidiane Mendes
Kruschewsky. III.Silva, Neilton da. IV.Garcia,
Jesus Carlos Delgado. V.Título.

CDD: 351

Ficha elaborada pela Biblioteca Central de Cruz das Almas - UFRB.
Responsável pela Elaboração - Antonio Marcos Sarmento das Chagas (Bibliotecário -
CRB5/1615) & Neubler Nilo Ribeiro da Cunha (Bibliotecário - CRB5/1578)
(os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico)



Editora UFRB

Rua Rui Barbosa, 710 – Centro
44380-000 Cruz das Almas – BA /Brasil
Tel.: (75) 3621-7672
editora@reitoria.ufrb.edu.br
www.ufrb.edu.br/editora
www.facebook.com/editoraufrb

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Elenaldo Celso Teixeira (2002, p. 2).

Dedicatória

Este livro, fruto dos debates e das interlocuções dos autores, com os pensadores clássicos e contemporâneos, é dedicado à comunidade acadêmica da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), representada pelos docentes, discentes e técnicos administrativos, TODOS, sem exceção, sujeitos de direitos e atores sociais que, ao mesmo tempo, são operadores e usuários de políticas públicas.

Agradecimentos

Nesse ato de agradecimento, alguns a(u)tores foram fundamentais: (1) o colegiado do Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) e, conseqüentemente, a sua equipe de coordenação, (2) os docentes pesquisadores/orientadores e os seus respectivos estudantes/orientados, (3) a Editora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (EDUFRB) e (4) os leitores em geral que dedicarão parte do vosso tempo para a leitura dessa coletânea de textos.

Sumário

Prefácio

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade13

Apresentação

*Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo, Neilton da Silva,
Jesus Carlos Delgado Garcia*17

Introdução

Alexandre Américo Almassy Júnior, Renato de Almeida21

PARTE I

POLÍTICAS DE INCLUSÃO, ACESSIBILIDADE PROFISSIONAL E O DIREITO DE EXISTIR

O acesso à cidadania pelos Registros Cíveis e o seu custeio no Brasil

*Andreza Sythia Virgolino Guimarães, Jorge Antonio
Santos Silva, Sílvio Cesar Oliveira Benevides* 33

Acessibilidade para inclusão de servidores com deficiência

*Ana Carolina Santana e Santana Santos,
Susana Couto Pimentel* 55

PARTE II

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO E PERMANÊNCIA NA PÓS-GRADUAÇÃO

Fraudes as cotas raciais na UFRB: denúncias e controle

Aline Borges de Oliveira, Edgilson Tavares de Araújo81

O acesso a pós da UFRB pelos seus egressos de graduação

*lasminni de Souza e Souza,
Rosineide Pereira Mubarak Garcia*103

Formação do gestor de políticas públicas no mestrado profissional

Neilton da Silva, Fabrício Magalhães Pereira123

PARTE III
POLÍTICA AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O comitê na gestão da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu <i>Thais Queiroz Oliveira, Tamires Pereira Passos</i> <i>da Cunha dos Santos, Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo</i>	151
Drenagem pluvial em Cruz das Almas: feições da gestão <i>Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade,</i> <i>Valmir Conceição Lordelo</i>	171
A efetividade na gestão de políticas públicas: O case PNAES na UFRB <i>Eliezer da Cunha Alves, Jorge Antonio Santos Silva</i>	195
Percepções sobre Compras Públicas Sustentáveis na UFRB <i>Emerson Franco Santa Barbara,</i> <i>Alexandre Américo Almassy Junior</i>	217
Apoio educativo ao enfrentamento da epidemia química <i>Sueline Souza, Renato de Almeida</i>	237

PARTE IV
IMPACTO SOCIAL DE POLÍTICA DE CT&I
E EMPRESAS JUNIORES NA UNIVERSIDADE

Indicadores de Impacto Social da Política de CT&I: Iniciativas <i>Jesus Carlos Delgado Garcia</i>	257
Implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB <i>Alana Sampaio Sá Magalhães, Teófilo Galvão Filho</i>	279
Posfácio Para não desistir de caminhar e de lutar por direitos <i>Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo, Neilton da Silva,</i> <i>Jesus Carlos Delgado Garcia</i>	299
Sobre os autores	305

Prefácio

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade¹

No ano em que a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) comemora seus quinze anos de existência, posto que foi criada pela Lei nº. 11.151, de 29 de julho de 2005, foi com grande alegria que recebi o convite para prefaciar este livro – quase um compêndio, que também prenuncia as celebrações que faremos, em breve, dos 10 anos de funcionamento do nosso Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS). Enquanto docente permanente do PPGGPPSS, posso inferir que o campo de estudos sobre as políticas públicas adquire, cada vez mais, grande importância na sociedade, sendo possível constatar a presença crescente do tema no debate e na produção intelectual da pós-graduação brasileira, esta que é um segmento importante para o avanço científico e técnico-profissional de qualquer país.

Enquadrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na área de Ciência Política e Relações Internacionais e tendo por missão, enquanto mestrado profissional, contribuir para a renovação conceitual da gestão de políticas públicas, o PPGGPPSS vem trabalhando, desde o ano de 2011, para o aprofundamento da formação científica e profissional dos egressos, preparando-os para uma atuação qualificada e adequada às novas demandas da Gestão Pública nos diferentes espaços institucionais. Como uma atividade essencial na vida acadêmica, as publicações

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, vinculado ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC). Professor Permanente do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, vinculado ao Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas/CCAAB da UFRB. Professor Permanente do Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos-PROFÁGUA, núcleo Bahia.

técnico-científicas unem estudos e esforços, embasam novos saberes e movimentam o progresso nas mais diferentes áreas, como nas políticas públicas, essas que são orientadoras e disciplinadoras de ações governamentais.

Desta feita, parece-me mais que apropriado publicar uma compilação de vários textos que refletem a intensa atividade do nosso PPGGPPSS, com ênfase nos estudos e técnicas diretamente voltados à qualificação profissional interdisciplinar. Este livro, *Políticas Públicas e Veredas da Cidadania*, que resulta da juntada de 12 textos selecionados, organiza-se em quatro partes e doze capítulos, todos revestidos de particular originalidade, visto que abordam conceitos, opiniões ponderadas, reflexões, práticas e experiências que permitem um olhar mais apurado dos trabalhos desenvolvidos nas três linhas de pesquisa tratadas no Programa: Gestão em Segurança Social, Gestão de Políticas Ambientais e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Na parte I, *Políticas de Inclusão, Acessibilidade Profissional e o Direito de Existir*, os autores contemplam uma abordagem sobre a cidadania, direito fundamental previsto no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal, e discutem a condição do indivíduo de exercer os seus direitos civis, políticos e sociais, onde o registro civil é a serventia que resguarda o estatuto jurídico de cada pessoa ao longo da vida, desde que vencidos desafios em relação ao sistema cartorário no Brasil. Analisa-se também como uma universidade pública do Estado da Bahia tem se organizado para assegurar, em seu quadro funcional de servidores, as políticas para inclusão de pessoas com deficiência, enfocando nesta análise as dimensões de acessibilidade.

Na Parte II, *Políticas de Formação e Permanência na Pós-Graduação*, são feitas abordagens envolvendo políticas para a democratização do ensino de pós-graduação, políticas de inclusão social na educação superior, as reservas de cotas e de vagas,

analisando-se em que medida alunos egressos de escolas públicas e da graduação da UFRB conseguem acessar os seus cursos de pós-graduação.

Na Parte III, *Política Ambiental, Sustentabilidade e Participação Social*, faz-se uma abordagem inicial sobre a gestão dos recursos hídricos da bacia do rio Paraguaçu, com ênfase na atuação do Comitê de Bacia, diante dos conflitos de uso quantitativo e qualitativo da água. Em outro texto, analisa-se, com base nas determinações da Lei Federal Nº 11.445/2007, a gestão dos serviços públicos de manejo e drenagem de águas pluviais urbanas no município de Cruz das Almas – BA, oferecendo um diagnóstico sobre a prestação desses serviços, envolvendo aspectos legais, institucionais e técnico operacionais.

Na sequência, faz-se um estudo sobre a efetividade da gestão do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na UFRB, essa que é uma política pública educacional que expressa a adoção de um conjunto de práticas com vistas a ampliar as condições de permanência dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Será contemplada também nessa seção do livro uma análise sobre a implantação de estratégias com vistas à elaboração de uma política institucional de compras públicas de produtos sustentáveis na UFRB, pontuando-se a necessidade da realização de atividades de capacitação de servidores envolvidos nessa área. Ao final dessa Parte 3, apresenta-se um estudo e análise das percepções dos estudantes do PPGPPSS da UFRB, apontando-se, em caráter preliminar, resultados e caminhos para o mestrado profissional no sentido do aprimoramento das suas dimensões acadêmicas, formativas e curricular.

Na Parte IV, *Impacto Social de Políticas de CT&I e Empresas Juniores na Universidade*, aborda-se, de início, algumas características dessa problemática no novo contexto da inovação, apontando-se perspectivas e iniciativas destinadas à construção de indicadores de

impacto social das políticas públicas de CT&I. Ainda nessa vertente, há um texto que investiga como vem ocorrendo o processo de implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB, propondo um guia de orientações para contribuir no fortalecimento do movimento júnior na instituição.

Acredito que esta publicação, oriunda de um vigoroso trabalho de discentes, pesquisadores e técnicos vinculados ao PPGGPPSS (ou que afeitos a esse já estiveram), possa contribuir e proporcionar ao público interessado a oportunidade de aprender diretamente sobre os textos aqui elencados, ajudando a alimentar e enriquecer os debates e a análise da realidade da gestão de políticas públicas na UFRB, na Região do Recôncavo, no Estado da Bahia e no Brasil. Desta forma, sinto-me feliz e honrado por prefaciá-lo este livro tão bem organizado pelos colegas *Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo, Neilton da Silva e Jesus Carlos Delgado Garcia*.

Apresentação

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo

Neilton da Silva

Jesus Carlos Delgado Garcia

O presente livro do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), apresentado sob a forma de coletânea, se inclui em um processo mais amplo de reflexão sobre diversos temas referentes à análise e à implementação de caminhos alternativos para a busca de efetividade nas políticas públicas, que são abordados no referido curso *stricto sensu* e que funciona na modalidade de mestrado profissional.

Constituindo-se de importantes discussões no processo de sistematização e produção de conhecimentos decorrentes de investigações sobre políticas públicas, a presente produção editorial tem por objetivo aprofundar conhecimentos de temas que possam contribuir com a sociedade contemporânea e sua relação com a cidadania, educação, meio ambiente e sustentabilidade, tecnologias e suas implicações na atualidade.

Desde a origem do PPGGPPSS, no ano de 2011, já foram computados mais de 100 trabalhos que incorporam discussões atualizadas e de grande interferência nas ações de políticas públicas multissetoriais, pesquisadas através de diferentes primas. Parte dessa produção, resultante dos esforços de reflexões teóricas em contraste com análises empíricas de docentes e discentes do mestrado profissional em questão, encontra-se sistematizada neste livro, como uma forma de difusão dos conhecimentos produzidos e agora, compartilhados com toda comunidade científica.

A coletânea do PPGPPSS apresenta 12 capítulos, escritos por autores com diferentes trajetórias e experiências profissionais singulares, que realizaram suas investigações apoiando-se em suportes teórico-metodológicos que deram conta de revelar suas concepções, em consonância com as vertentes de análise que lhes permitiram chegar aos resultados dos trabalhos que sintetizam, pelos olhares da Ciência Política, suas capacidades de lerem o mundo. Os capítulos versam sobre variados temas que encontram vinculação nas três linhas de pesquisa trabalhadas no Programa, quais sejam: **(I) Gestão em Segurança Social, (II) Gestão de Políticas Ambientais e (III) Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação.**

O conjunto dos capítulos que compõem o livro encontra-se organizado em quatro partes, correspondendo aos resultados de estudos que revelam, à luz aportada pela investigação, detalhes, feições e concretizações de preocupação pela vida humana digna, pelos direitos materiais e formais que se expressam – afirmando-se ou negando-se na ação das políticas públicas.

O capítulo, **O acesso à cidadania pelos registros civis e o seu custeio no Brasil**, dos autores Andreza Sythia Virgolino Guimarães, Jorge Antonio Santos Silva, Silvio Cesar Oliveira Benevides, trata do direito à guarda do reconhecimento do status jurídico de todo cidadão brasileiro, focalizando os serviços registrais ofertados pelos Registros Civis das Pessoas Naturais (RCPN's). Neste texto, que corresponde a uma pesquisa de mestrado em andamento, tem o objetivo de analisar preliminarmente em âmbito teórico a dualidade existente entre, a prestação de serviços de natureza pública e a necessidade de remuneração dessas atividades ao serem realizadas em caráter privado pelos RCPN's.

O capítulo **Acessibilidade para inclusão de servidores com deficiência**, das autoras Ana Carolina Santana e Santana e Susana Couto Pimentel discute como uma universidade pública do Estado da Bahia tem se organizado para assegurar em seu quadro funcional

de servidores, as políticas para inclusão de pessoas com deficiência, enfocando nesta análise as dimensões de acessibilidade. Esta recente vereda de cidadania reflete a luta das pessoas com deficiência desde a década de 1970 por aceder como sujeitos de direito aos mesmos lugares, às mesmas ocupações e às mesmas responsabilidades das pessoas sem deficiência: *Nada sobre nós sem nós*, é a bandeira de luta. Para o estudo das políticas públicas, o enfoque dos direitos, presente no capítulo, é posto pela conquista que supôs a *Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* de 2006, ratificada prontamente pelo Brasil. Essa nova perspectiva dos direitos constitui um recente e imenso desafio analítico, intelectual e investigativo para as políticas públicas. Acessibilidade não é apenas ter acesso, pois também o escravo entrava na Casa Grande e o operário na fábrica, mas adentravam à casa do seu senhor, do seu patrão, sob as referentes condições.

O capítulo **Fraudes às cotas raciais na UFRB: denúncias e controle**, dos autores Aline Borges de Oliveira e Edgilson Tavares de Araújo discute o tema das cotas raciais nas universidades, a formação de arenas públicas diversas que transitam em torno da necessidade/viabilidade de nelas se manter uma política de recorte racial, tal como ocorre com a política de cotas raciais. Isto, não apenas pelo frágil argumento da igualdade formal, mas também, pelas dificuldades enfrentadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no controle e monitoramento da política, face à constante ameaça das fraudes no ingresso pelas cotas. Essas ameaças expõem que nos meandros das veredas da cidadania escondem-se ardis variados por manutenção de privilégios e novas formas de “lutas” por desigualdade, onde a análise das políticas públicas precisa desentranhar no fundo e nas formas para que a igualdade formal se torne concreta e substancial. Nessa perspectiva, o estudo analisa as denúncias de fraude às cotas na UFRB, que em 2018 geraram mobilização no meio estudantil pela ocorrência de candidatos fenotipicamente

brancos que se autodeclaravam negros para acessarem as vagas reservadas de segundo ciclo para o curso de medicina, ofertado no Centro de Ciências da Saúde (CCS), em Santo Antônio de Jesus – BA. O marco teórico-metodológico empregado na pesquisa foi a Teoria da Instrumentalização de Políticas Públicas, de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés, revelando a importância da análise e aperfeiçoamento dos instrumentos das políticas públicas, uma vez que contêm questões ideológicas e práticas que podem desvirtuar as tomadas de decisões dos governantes.

O capítulo **O acesso a pós da UFRB pelos seus egressos de graduação**, das autoras Iasminni de Souza e Souza e Rosineide Pereira Mubarak Garcia, apresenta a discussão sobre a expansão e interiorização das universidades, havendo o aumento concomitante do número de cursos de pós-graduação e a democratização de acesso ao ensino, que fez parte de um conjunto de ações preconizadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) vigente. Nesse contexto geral das políticas universitárias brasileiras, as autoras focalizam o estudo sobre o acesso de egressos graduados pela UFRB à pós-graduação, descobrindo que apenas 26% dos alunos da pós-graduação foram oriundos da própria universidade, o que é visto como uma limitação das políticas de expansão e interiorização das universidades, a partir do princípio da indissolubilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Diante desse dado, as autoras propõem a necessidade de se promover uma Política de Acesso à Pós-Graduação com medidas para sanar essas carências, a saber: a) criar condições para que os Centros de Ensino – modelo organizativo da UFRB – implantem os cursos de doutorado; b) potencializar os programas de pós-graduação para que consigam elevar suas notas de avaliação da Capes; e c) possibilitar que os colegiados de graduação criem formas de aproximação dos alunos aos programas *stricto sensu* da universidade.

O capítulo **Formação do gestor de políticas públicas no mestrado profissional**, dos autores Neilton da Silva e Fabrício

Magalhães Pereira, apresenta a pesquisa cujo objetivo é analisar as percepções dos estudantes do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, das turmas de 2017, 2018, 2019 e 2020, quanto à preparação para o processo seletivo até o ingresso, as vivências durante o percurso formativo e os devires da sua atuação laboral posterior à conclusão da pós-graduação. O estudo apresenta a importância dos mestrados profissionais, entre os diferentes tipos de experiências de profissionalização, com abordagens multidisciplinares de investigação e atuação profissional no campo da gestão de políticas públicas, de forma a capacitar servidores de carreira para atender as demandas do cargo e/ou função que exercem nos setores ligados aos órgãos públicos (municipais, estaduais e federais), bem como para formação de outros profissionais interessados nessa área de estudo e de atuação.

O capítulo **O papel do comitê na gestão da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu**, das autoras Thais Queiroz Oliveira, Tamires Pereira Passos da Cunha dos Santos e Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo, discute a importância do papel do Comitê na gestão das águas, tendo em vista que a Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu apresenta um grande número de conflitos devido às formas de uso exploratório do meio ambiente e as falhas referentes às avaliações da capacidade de uso e demanda das águas, bem como a manutenção da qualidade das sub-bacias e nascentes presentes ao longo do percurso do Rio Paraguaçu. A metodologia da pesquisa centrou-se em uma análise documental, a partir de uma abordagem qualitativa em atas de reuniões do Comitê da Bacia do Rio Paraguaçu, disponibilizados no site do INEMA entre os anos de 2017, 2018 e 2019. Esse estudo levantou os conflitos ocorridos, sendo constatado que em seu papel negociador e regulador houve avanços significativos referentes à representação da sociedade nos processos de tomadas de decisão. Todavia, verificaram-se lacunas

nas definições de funções, responsabilidades e competências dos diversos atores que compõem o Comitê de Bacia Hidrográfica, o que coloca o desafio de articular estratégias e planejamentos que favoreçam uma melhor condição de envolvimento das comunidades, possibilitando negociações quanto às disputas e preservação das águas.

O capítulo **Drenagem pluvial em Cruz das Almas: feições da gestão**, dos autores Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade e Valmir Conceição Lordelo, discute a prestação dos serviços públicos de drenagem de águas pluviais em sua dependência do orçamento municipal, assim como de frágeis estruturas institucionais e técnicas para a gestão da drenagem urbana. O rápido processo de uso, ocupação e impermeabilização do solo no município de Cruz das Almas - BA nos últimos anos, provocou um aumento considerável das vazões e volumes do escoamento superficial de águas, que, ao não ser absorvido pelas obsoletas redes de drenagem existentes na sua zona urbana, não garantem a segurança contra os frequentes alagamentos observados a cada temporada de chuvas. Diante desse quadro, a pesquisa contempla o objetivo de analisar a gestão da drenagem de águas pluviais urbanas no município de Cruz das Almas - BA, oferecendo um diagnóstico sobre esse serviço público, considerando aspectos do ordenamento legal, institucional e técnico operacional. Trata-se de uma metodologia de pesquisa aplicada, de caráter exploratório, visando desenvolver a compreensão sobre os problemas da gestão dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais no município de Cruz das Almas - BA. A partir do estudo, o trabalho apresenta recomendações para a política pública, destacando a importância de se institucionalizar um setor específico voltado à gestão da drenagem urbana, integrada a outros serviços públicos e que venha a ter autonomia técnica e financeira, assim como também a elaboração de um Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDrU) para Cruz das Almas.

O capítulo **A efetividade na gestão de políticas públicas: o case PNAES na UFRB**, dos autores Eliezer da Cunha Alves e Jorge Antonio Santos Silva, apresenta o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e sua importância na viabilidade e igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do seu desempenho acadêmico e mitigação das taxas de retenção e evasão. O estudo objetiva analisar a gestão dessa política pública no âmbito da UFRB, instrumentalizado nessa universidade através do Programa de Permanência Qualificada (PPQ). De modo a norteá-lo, objetivou conhecer os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU). O estudo adota uma abordagem qualitativa como estratégia de investigação, mediante a utilização de vários instrumentos, entre eles a análise de documentos atinentes à gestão do Programa na Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE) e do órgão executivo responsável pela implantação da política em tela na UFRB, uma pesquisa aplicada, cujos resultados possam ser empregados na contribuição para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB, e também, entrevistas semiestruturadas com os atores sociais responsáveis pelo gerenciamento e operacionalização da política. Os resultados da pesquisa evidenciaram algumas deficiências nos elementos estruturantes para a implementação da política na universidade, sendo feitas recomendações para melhoria da gestão do Programa.

O capítulo **Compras públicas sustentáveis na UFRB na percepção dos servidores envolvidos**, dos autores Emerson Franco Santa Barbara e Alexandre Américo Almassy Junior, discute o impacto ambiental gerado pelo consumo humano e o surgimento das Licitações Sustentáveis, também denominadas de Compras Públicas Sustentáveis (CPS), como uma política pública para preservação ambiental. Dessa forma, as contratações públicas devem passar a

privilegiar bens, serviços e obras sustentáveis, ou seja, que causem menor impacto ambiental e social. O estudo teve como objetivo estudar a política de CPS na UFRB, buscando averiguar a percepção dos atores envolvidos nessa política – compradores e requisitantes – analisando as facilidades e dificuldades enfrentadas pelos servidores no desempenho dos processos de compras sustentáveis. A metodologia consistiu em entrevistas com os compradores e a aplicação de um questionário eletrônico para os requisitantes. Os dados das entrevistas foram analisados e interpretados com base na análise e tratamento do material empírico e documental de Minayo (2009) e os dados dos questionários eletrônicos foram processados eletronicamente através do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 15.0 *for Windows*. Os resultados da pesquisa revelaram as facilidades e dificuldades enfrentadas pelos servidores no desempenho dos processos de compras sustentáveis, sendo notado um significativo desconhecimento dessa metodologia de compras, o que evidencia a necessidade de atividades de capacitação dos mesmos. Os autores elaboram também um plano de ação para enfrentar as dificuldades percebidas, com metas e ações articuladas entre si, que foram eleitas como prioridades a partir da análise dos dados desta pesquisa e que poderão contribuir com a gestão da UFRB.

O capítulo **Apoio educativo ao enfrentamento da epidemia química**, dos autores Sueline S. de Souza e Renato de Almeida, discute a utilização de insumos agrotóxicos de finalidade agrícola, o grau de nocividade ao ambiente e a saúde humana e de que forma podem ser desenvolvidas ações educativas em âmbito formal, não formal e informal, tendo como público alvo díspares atores, desde a própria academia, até agricultores e trabalhadores rurais e a sociedade civil na totalidade. O texto apresenta produtos educativos (cartilha, *blog*, roteiros e *podcast* radiofônico) que podem ser somados a outdoor, busdoor, botton, cartazes, adesivos/etiquetas e camisetas,

para apoio e suporte a ações públicas e sociais, especialmente na estruturação de campanhas educativas de âmbito municipal e/ou estadual, destinados a combater o uso de agrotóxicos. O objetivo dos produtos desenvolvidos foi de alertar a população do Estado da Bahia sobre os efeitos dos agrotóxicos no ambiente e na saúde humana. “Agrotóxico não é remédio, é veneno!” foi o slogan escolhido.

O capítulo **Indicadores de impacto social da política de CT&I: emergência e iniciativas**, do autor Jesus Carlos Delgado Garcia, traz a necessidade de elaboração de indicadores de impacto social da política pública de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) capazes de orientar e avaliar estas pelo ponto de vista do bem-estar social. Essa necessidade decorre não apenas da inexistência de indicadores de impacto social, mas também porque, recentemente, diante da gravidade do deterioro ambiental, da desigualdade social, e da precarização das relações de trabalho que estão no bojo da utilização massiva dessas políticas ao processo produtivo, as políticas públicas de CT&I sinalizam a entrada destas em uma terceira fase. Com isso, coloca-se o bem-estar social como novo motor da inovação, ainda que ele coexista com as finalidades que predominaram durante a segunda e primeira fase, isto é, com a finalidade da competitividade das empresas e com a defesa militar. O artigo aborda a problemática, os desafios e características que deveriam compor os indicadores de impacto social das políticas de CT&I e descreve algumas iniciativas nesse sentido, mostrando que, embora complexo, torna-se factível sua elaboração.

O capítulo **Implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB**, dos autores Alana Sampaio Sá Magalhães e Teófilo Galvão Filho, apresenta as empresas juniores e sua importância na formação e aprendizado dos estudantes de graduação das instituições de ensino superior do país. Trata-se de um recorte da pesquisa de mestrado intitulada *Implementação e Funcionamento das Empresas Juniores na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

– *UFRB*, que teve como objetivo central investigar como ocorre o processo de implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB, com o enfoque nas suas dificuldades e criando um guia de orientações com os trâmites necessários para sua criação. A pesquisa evidenciou que, embora as atividades de todas as empresas juniores na UFRB estivessem em execução, as principais dificuldades se referem ao desconhecimento dos trâmites burocráticos necessários, assim como as dificuldades financeiras e a fragilidade do incentivo de práticas empreendedoras pela UFRB. O estudo sugere medidas destinadas ao fortalecimento do empreendedorismo e a redução das dificuldades de implementação e financiamento das empresas juniores.

Os capítulos apresentados são inéditos, com resultados das pesquisas desenvolvidas pelos docentes junto aos discentes durante seu percurso no PPGPPSS. Ao focar na amplitude de assuntos que podem ser trabalhados na Política Pública, a leitura dos diversos temas abordados nesse livro irá garantir o aumento do conhecimento e a reflexão contextualizada. As Políticas Públicas traduzem a necessidade de colocar em prática e solucionar problemas e, na maioria das vezes, estão restritas às leis. Discuti-las, problematizá-las e apresentá-las nas questões referentes à Segurança Social, Políticas Ambientais e Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação contribui para que estas sejam visíveis e requeridas pela sociedade.

Diante dos capítulos brevemente anunciados e das reflexões e sínteses dos autores nas páginas que se seguem, são diversas as veredas da cidadania, tendo em vista que os caminhos são desbravados em contracorrente, cuja aridez torna a tarefa árdua. Entretanto, os esforços desempenhados na tentativa de fomentar políticas públicas, que impactem positivamente nas condições de vida da população, são demasiadamente persistentes visto que cidadãos conscientes não podem desistir de lutar pelos seus direitos.

Pelos argumentos expostos, sua viagem em torno das pesquisas e dos resultados obtidos pelos autores no tocante as políticas públicas estudadas e partilhadas neste livro começa a aqui. Desse modo, esperamos que a leitura de cada capítulo seja instigante e reveladora, estimulando o senso crítico e a busca por maior compreensão acerca de como cada cidadão pode reivindicar a criação de políticas públicas que possam contribuir para a construção de um mundo melhor para se viver, em que todos tenham seus direitos assegurados.

Introdução

Alexandre Américo Almassy Júnior²

Renato de Almeida³

O Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) foi criado em 2011, com o objetivo de qualificar quadros técnicos responsáveis pela gestão de políticas públicas em órgãos governamentais e não governamentais. Visa a otimização das práticas gestonárias em prol da melhoria da produtividade de diferentes políticas públicas e as especificidades dos diversos ambientes político, econômico, social e institucional aos quais essas políticas se aplicam.

Ao longo de seus quase de 10 anos de funcionamento, o PPGGPPSS busca capacitar gestores de políticas públicas na perspectiva da consolidação de capacidades e habilidades de reflexão analítica e sintética relacionadas ao planejamento, implementação e avaliação dos processos e produtos da gestão de políticas públicas. Os trabalhos conduzidos no âmbito deste Programa de Pós-graduação se pautam em valores ligados a democracia, liberdade, equidade, identidade regional e nacional, sustentabilidade e respeito à diversidade sociocultural. Em seu processo histórico, o PPGGPPSS se originou de inquietações como os desafios da gestão pública compartilhada e em rede eficiente, mas sem perder o foco na ação local, a articulação e complementaridade entre as diferentes esferas de governo e a flexibilização dos programas e dos serviços públicos.

Diante destas inquietações, o PPGGPPSS foi concebido como um curso de natureza curricular interdisciplinar organizado em três linhas de pesquisa: Gestão em Segurança Social, Gestão de Políticas

2 Coordenador do PPGGPPSS

3 Vice-coordenador do PPGGPPSS

Ambientais e Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação. A preocupação do Programa no âmbito da Segurança Social se alicerça em trabalhos ligados a estratégias de modernização da administração pública, o aprimoramento dos mecanismos de controle social, o combate ao patrimonialismo e o clientelismo, a identificação de formas de otimização do uso dos recursos públicos e a valorização da gestão democrática.

Por sua vez, o conceito de desenvolvimento adotado na concepção do PPGPPSS admite serem necessárias novas políticas sociais. Entretanto, estas só serão possíveis se forem baseadas em uma perspectiva ligada a sustentabilidade, que implica em: melhor distribuição econômica; melhor dinâmica social que promova a cidadania ativa e favoreça a coesão; melhor gestão do território e do ambiente; maior incentivo que compatibilize as expectativas de ascensão social com as exigências do crescimento econômico e as limitações do meio ambiente; melhoria dos aspectos de qualidade de vida da população e uso sustentável dos recursos naturais. Esses aspectos são aprofundados nos estudos conduzidos na Linha de Pesquisa de Gestão de Políticas Ambientais.

Também é oportuno considerar que na moldura conceitual deste Programa valoriza-se a Ciência, a Tecnologia e a Inovação como pressupostos ao desenvolvimento da sociedade. Nessa conjugação, as pesquisas conduzidas na Linha de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação ao longo dos anos, buscam identificar e propor novos processos, bens ou serviços com caráter inovador, resultantes da aplicação substancial de conhecimentos científicos e tecnológicos, que demonstrem diferencial competitivo no mercado ou significativo benefício social. Nesse contexto, destaca-se o desenvolvimento de pesquisas nas áreas de biotecnologia e nanotecnologia; tecnologias da informação e comunicação; insumos para a saúde; biocombustíveis; diversificação da matriz energética e energias renováveis; biodiversidade e recursos naturais; mudanças

climáticas; segurança pública; popularização da C&T; tecnologias de acessibilidade; produção sustentável de alimentos e tecnologias para o desenvolvimento social. Para todas essas diferentes áreas a gestão de políticas públicas é fator estruturante que não pode ser negligenciado.

Em suma, ao longo de seu período de funcionamento, o PPGGPPSS desenvolveu pesquisas que buscaram apresentar soluções ou apontar caminhos ao enfrentamento de problemas da prática de gestão pública, gerando inovação e novos conhecimentos. Os trabalhos finais dos discentes e seus orientadores auxiliam o Programa a alcançar seu foco de estudar os fatores que permitem a superação das desigualdades, com forte valorização da realidade local de onde provêm a maioria do corpo discente, o território do Recôncavo da Bahia e regiões circunvizinhas. Assim, o PPGGPPSS tem buscado, através de seus trabalhos de conclusão de curso, fortalecer a identidade e as potencialidades em políticas e estratégias de gestão nos diferentes locais que são foco dos trabalhos de pesquisa, realizados para subsidiar as ações que estimulem o desenvolvimento regional com a valorização da riqueza e da diversidade cultural da população.

A expectativa da atual coordenação do PPGGPPSS é que esta obra desperte no leitor o desejo de conhecer mais os esforços que vêm sendo implementados para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas em diferentes contextos institucionais e locais. Espera-se assim, que a coletânea dos trabalhos que integram esta publicação possa instigar os leitores a buscarem novos conhecimentos relacionados ao aprimoramento da gestão pública, e também estimular, caso atuem profissionalmente nesta área, a aderirem a processos de formação continuada que podem favorecer o aprimoramento constante da gestão pública.

PARTE I

POLÍTICAS DE INCLUSÃO, ACESSIBILIDADE PROFISSIONAL E O DIREITO DE EXISTIR

“Nossa luta deve ser diária, devemos exigir, fiscalizar, proteger e principalmente participar das decisões de políticas públicas do nosso país, pois são elas que permitirão uma vida mais digna e justa a todos nós, devemos ser protagonistas da nossa própria história, ditando o caminho a seguir, e o resultado que queremos”.

Mariano, Cunha, Gonçalves e Pereira (2017).

O acesso à cidadania pelos Registros Cíveis e o seu custeio no Brasil

*Andreza Sythia Virgolino Guimarães
Jorge Antonio Santos Silva
Sílvio Cesar Oliveira Benevides*

Introdução

A cidadania no Brasil é, na atualidade, um direito fundamental, previsto no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal e pode ser definida como o conjunto de direitos básicos, indispensáveis e imprescindíveis à condição humana durante toda a sua vida, do nascimento à sua morte, de modo que a todos devem ser reconhecidos de forma concreta e material (BRASIL, 1988).

Esse direito perpassa pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN's) que são espécies de Registros Públicos responsáveis pela guarda, de forma pública e perene, dos *status* jurídicos assumidos pela pessoa natural ao longo da vida.

Como política pública do Estado democrático voltada a conferir maior acessibilidade a esse direito por todos os indivíduos brasileiros, o Brasil adotou algumas premissas, como a concessão de gratuidade plena e restrita para os atos necessários ao exercício da cidadania.

Por outro lado, estabeleceu que os serviços registrares ofertados pelos RCPN's são exercidos em caráter privado, mediante delegação do poder público, e que deverão ser custeados por meio do pagamento de emolumentos que garantam o efetivo custo, a adequada e suficiente remuneração dos delegatários pelos serviços prestados, considerando a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.

Nessa esteira, o Estado estabeleceu a necessidade de compensar os atos gratuitos praticados, bem como estabelecer uma

renda mínima para os titulares dessas serventias, com a finalidade de garantir a presença do respectivo serviço registral em toda sede de município e nas sedes distritais dos municípios de significativa extensão territorial⁴.

Dessa maneira, percebe-se uma relação dicotômica entre os Ofícios de Registro Civil, que recebem uma delegação para prestar serviços com caráter eminentemente público à população, mas, por outro lado, precisam ser remunerados em contraprestação que corresponda ao efetivo custo do serviço e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo analisar a dualidade vivenciada pelos delegatários dos RCPN's, que precisam ter um olhar voltado à finalidade maior do sistema, todavia que precisam ser dignamente e satisfatoriamente remunerados para garantir a função social maior que exercem na sociedade brasileira, como garantidores do acesso à cidadania e ao exercício dos direitos decorrentes.

A intenção do trabalho é traçar as primeiras considerações teóricas acerca do tema que integra a pesquisa da autora no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e que se desenvolverá, em sua aplicação prática, como um estudo de caso no município de Castro Alves - BA, núcleo de trabalho da autora.

Evolução do conceito de cidadania

Historicamente, o termo cidadania advém do latim *civitas* que significa cidade, remetendo-se à antiguidade clássica, especialmente às civilizações grega e romana.

⁴ Art. 8º, da Lei Federal nº 10.169/00 (BRASIL, 2000) e o Provimento CNJ nº 81, de 06 de dezembro de 2018 (CNJ, 2018).

Nesse período, a cidadania estava relacionada ao direito de servir a *polis*, a participação nos negócios e nos processos deliberativos (BARACHO, 1991) e se transmitia por vínculos de sangue, de geração em geração. Sendo assim, no período da antiguidade grega, a cidadania se confundia com a noção de naturalidade, ou seja, só podia exercer os direitos políticos aquele nascido em terras gregas e pertencente à comunidade.

Já a antiguidade romana marca o surgimento de uma cidadania imbuída de um caráter mais jurídico, que distinguia a cidadania e a cidadania ativa. A cidadania era própria dos plebeus e das mulheres, sendo que não lhes era permitido participar das atividades políticas quer como eleitores, quer como eleitos. Do contrário, as pessoas que gozavam da cidadania ativa (patrícios) tinham o direito de participar das atividades políticas, logo, eram os detentores da cidadania e dos direitos políticos.

Logo, pode-se afirmar que a ideia de cidadania na antiguidade clássica era de votar e ser eleito e do exercício político da escolha de administradores públicos e magistrados, de modo que o acesso à cidadania era direito de uma minoria social privilegiada, indicando a posição social e política do indivíduo no Estado.

Na idade média, a questão política relegou a ideia de cidadania a segundo plano, pois o absolutismo monárquico sufocou qualquer iniciativa tendente a tratar a cidadania. Com a modernidade, a concepção de cidadania passou a ser colocada em xeque, especialmente com a emergência dos “direitos dos homens” e com a ascensão da burguesia, promovida pelas revoluções burguesas que sofreram influência dos ideais iluministas.

Nessa linha, os filósofos John Locke, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau defendiam a teoria do contrato social e a ideia do jusnaturalismo, na qual os homens são livres, iguais e seus direitos são naturais. Portanto, todos os homens possuem os mesmos direitos (BARRETO JÚNIOR, 2010).

Seguindo essa ótica moderna, a concepção da liberdade individual se sobressai à noção de comunidade, focando, assim, a noção de “indivíduo” e de sua identidade em detrimento da identidade coletiva. Assim, a identidade individual se sobrepõe à própria identidade coletiva.

Partindo dessas premissas, na modernidade, o conceito de cidadania foi expandido como sinônimo de garantia de direitos, de um contexto de luta pelos direitos civis para uma nova concepção de igualdade agora permeada pela ideia de diversidade (minorias).

Durante os séculos XIX e XX, houve progressos significativos na ampliação do conceito de cidadania, especialmente decorrentes das duas grandes guerras mundiais que provocaram mudanças de ideologia, associando cidadania a direitos humanos.

Nesse sentido, na contemporaneidade, a cidadania passou a estar relacionada à participação política e ao direito do indivíduo à vida, à educação, à informação, sendo dever do Estado garantir o seu exercício.

Acerca desses direitos intrínsecos à cidadania, Bobbio (1986, p. 353) os denominou de direitos civis, políticos e sociais. Em suas palavras, os primeiros “são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica)”.

Os segundos direitos consistem na liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais e na participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. E os terceiros, os direitos sociais, referem-se ao direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo, exigindo um comportamento ativo por parte do Estado para garantir aos cidadãos uma situação de certeza (BOBBIO, 1986).

Nesse contexto, em estudo clássico, denominado de “*Cidadania, classe social e status*”, Marshall (1967, p. 76) define a cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de

uma comunidade”, sendo cidadão o titular de três direitos: civis e políticos, chamados de primeira geração; e sociais, os chamados de segunda geração; a plenitude da cidadania só se alcança se dotada dos três tipos.

Ainda na visão de Marshall (1967), os direitos civis são os direitos necessários à liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça). Já os direitos políticos, alcançados no século XIX, abrangem o “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. (p.63)

Por fim, os direitos de segunda geração ou direitos sociais, conquistados no século XX, correspondem a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar da herança social (direito ao trabalho, educação, saúde, benefícios sociais).

Evolução da cidadania no Brasil

Partindo dessa evolução, vê-se que o trajeto da definição da cidadania no Brasil também está ligado à sua história. Sobre esse caminho brasileiro, Carvalho (2012), em sua obra *“Cidadania no Brasil: um longo caminho”*, divide a história da cidadania em quatro partes: primeiros passos (1822 - 1930); marcha acelerada (1930 - 1964); passo atrás, passo adiante (1964 - 1985); e após a redemocratização.

A primeira parte envolve o período da independência até o final da primeira República (1822 - 1930), período marcado por pequena alteração na definição de cidadania, uma vez que, não obstante o fim da escravidão, a incorporação dos escravos aos direitos civis foi mais formal que real.

Integra esse primeiro período a primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824 e a Constituição de 1891, ambas com previsão de direitos políticos e civis trazidas das declarações de direitos europeias e americana (direito à igualdade, à liberdade de pensamento, à propriedade). Apesar do avanço do ponto de vista político (direito ao voto), a Constituição manteve um caráter mais formal em relação aos direitos civis.

O segundo período (1930 - 1964) é marcado por grandes mudanças sociais e políticas. Nesse período, o Brasil teve três constituições: no ano de 1934, em 1937 e em 1946. Em todas, os direitos políticos e civis foram mantidos, mas sua efetivação continuou precária entre os cidadãos.

Sobre esse período, Santos (1979 *apud* PEREIRA, 2007, p. 80) afirma que “[...] o conceito de cidadania [...] poderia ser descrito como o de cidadania regulada. [...] São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.

A Constituição de 1934 inaugurou o Estado Social brasileiro, com previsão de direitos sociais, porém, pequena parcela de trabalhadores com ocupação tinha acesso a esses direitos sociais. A Constituição de 1937 suspendeu direitos civis e políticos, mas manteve os direitos sociais (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). A Constituição de 1946 redemocratizou o país, mantendo conquistas sociais e reestabelecendo avanços dos direitos fundamentais (civis e políticos) do homem.

O terceiro período da história da cidadania (1964 – 1985) foi marcado pelo regime ditatorial. Na Constituição de 1967, houve previsão formal de direitos civis e políticos, mas, na prática, esses foram cerceados. Já os direitos sociais foram expandidos como benesses para a população.

Por outro lado, a partir do final dos anos 1970, com a transição democrática, inaugurou-se o quarto período na história da cidadania

no Brasil que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, denominada de “constituição cidadã”, caracterizada como o instrumento de reconhecimento, expansão e garantia de diversos direitos (políticos, civis e sociais).

Sob o título “*Dos Princípios Fundamentais*”, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 1º, inciso II, que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus fundamentos: [...] II - a cidadania [...]” (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, na contemporaneidade, a cidadania é um direito fundamental que pode ser definido como o conjunto de direitos básicos, indispensáveis e imprescindíveis à condição humana, de modo que a todos devem ser reconhecidos de forma concreta e material.

Nas palavras de Moraes (2005, p. 16), “é um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar”. E mais, “os direitos fundamentais são, em verdade, a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana” (FARIAS, 1996, p. 65).

Nesse aparato constitucional, a cidadania está protegida pela imutabilidade, à medida que não pode ser objeto de emenda constitucional qualquer proposta tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, incisos II e IV, CF) (BRASIL, 1988).

Outrossim, ter acesso à cidadania significa a possibilidade do indivíduo exercer concretamente os seus direitos civis, políticos e sociais. Carvalho (2012, p. 215-216) aponta que na esteira das três dimensões da cidadania, “o cidadão pleno é aquele que possui os três direitos; o cidadão incompleto é aquele que possui apenas alguns desses direitos; e não cidadão é aquele que não possui nenhum desses direitos”.

Para tanto, o primeiro passo para o exercício desses direitos em sua plenitude é o registro de nascimento do indivíduo. É através dele que os demais direitos se tornam acessíveis.

A partir daí, surge a relevância dos RCPN's no Brasil por serem responsáveis pela realização de vários atos da vida civil dos indivíduos que garantem o exercício da cidadania, incluindo o registro de nascimento, que é o primeiro deles.

O papel dos RCPN's

No Brasil, como mencionado, o acesso à cidadania pelos indivíduos perpassa pelos RCPN's, que são uma espécie das serventias de Registros Públicos, elencadas no art. 1º da Lei Federal nº 6015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os Registros Públicos e no art. 5º da Lei Federal 8.935, de 18 de novembro de 1994 (BRASIL, 1973; BRASIL, 1994).

Os Registros Públicos são serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos e são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236, da Constituição Federal de 1988⁵.

Pelas normas supra, são serviços públicos prestados por particular aprovado em concurso público que recebe uma delegação do poder público para exercer a atividade, que é fiscalizada pelo Poder Judiciário.

⁵ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988).

O RCPN, por sua vez, é a serventia onde se resguarda, de forma pública e perene, os *status* jurídicos assumidos pela pessoa natural ao longo da vida. Esse repositório de informações fornece base para a elaboração de políticas públicas, garante a oponibilidade do estado civil perante terceiros, assegura o pleno exercício da cidadania, oferece um referencial seguro para fins de imputação de direitos e obrigações e constitui-se uma fonte valiosa de dados estatísticos (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 328).

Por serem essenciais ao exercício da cidadania, os RCPN's possuem um caráter instrumental para a consecução desses bens jurídicos de cunho fundamental, atendendo a uma justiça comutativa à medida que considera o cidadão enquanto pessoa física e sujeito de direitos, possuidora de todos os atributos da personalidade que lhe são próprias por toda sua vida.

Nas palavras de Kümpel e Ferrari (2017, p. 332), “o registro civil ostenta importância ímpar, pois ao criar um sistema de provas pré-constituídas, proporciona meios não apenas documentais para provar o estado civil, como também presumidamente autênticos e seguros”.

Nessa esteira, os art. 9º e 10º, da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil brasileiro) elencam os atos praticados por essas serventias registrares que garantem essa relevância.

Do art. 9º supracitado, extrai-se que o primeiro ato de registro de uma pessoa natural é o seu nascimento que se concretiza com a certidão de nascimento, a qual é o seu documento básico ou matriz.

6 Art. 9º Serão registrados em registro público:

I - os nascimentos, casamentos e óbitos;

II - a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz;

III - a interdição por incapacidade absoluta ou relativa;

IV - a sentença declaratória de ausência e de morte presumida.

Art. 10. Far-se-á averbação em registro público:

I - das sentenças que decretarem a nulidade ou anulação do casamento, o divórcio, a separação judicial e o restabelecimento da sociedade conjugal;

II - dos atos judiciais ou extrajudiciais que declararem ou reconhecerem a filiação (BRASIL, 2002).

É com ela que a pessoa física dá início à sua história jurídica, sendo o pressuposto para obtenção de outros documentos essenciais (cédula de identidade, cadastro de pessoa física, carteira de trabalho, carteira nacional de habilitação), como também o meio que o Estado identifica e reconhece o seu cidadão.

Assim, o registro civil de nascimento é o primeiro passo em direção da dignidade da pessoa humana e à cidadania. A sua falta inabilita a pessoa em exercer os seus direitos básicos, ficando sub-integrado à sociedade e despedido da condição material de cidadão. Sem registro, o indivíduo não pode casar, não pode adquirir propriedade imobiliária, e outros.

Por ser o registro de nascimento o primeiro documento de cidadania e instrumento necessário para o exercício dos demais direitos, o Brasil adotou vários mecanismos para conferir acessibilidade desse direito a todos os indivíduos brasileiros, podendo-se citar: a gratuidade plena do registro de nascimento a todos indistintamente; a existência de pelo menos um RCPN em cada sede municipal ou distrital; ampliação da competência do registro de nascimento às maternidades e unidades de saúde que funcionam como unidades interligadas; mutirões de registros itinerantes (KÜMPEL; FERRARI, 2017).

Logo, nas palavras de Kümpel e Ferrari (2017), diante dos efeitos diretos na vida da pessoa natural trazidos pelo registro civil, “a serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais constitui a ‘base’ para o efetivo exercício dos direitos básicos da pessoa natural, norteadores da dignidade da pessoa humana e indispensáveis ao exercício dos direitos de cidadania” (p.335).

Custeio dos atos cartorários

A acessibilidade registral pelos cidadãos advém da relação jurídica entre a condição necessária para o exercício dos direitos

subjettivos e os sujeitos desses direitos. Assim, a essência da acessibilidade ao RCPN é a gratuidade plena que engloba o nascimento (certidão de nascimento) e a morte (certidão de óbito), cujas ações advêm da Constituição Federal (CF), de leis, resoluções e provimentos que norteiam a atividade registral.

Tais gratuidades ganharam um *status* constitucional, previsto no art. 5º da CF⁷, incisos LXXVI, que elenca os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, bem como o inciso LXXVII que estabeleceu, também, que são gratuitos, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Regulamentando o dispositivo constitucional, foi editada a Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997), que consolidou a mencionada gratuidade plena – registro de nascimento, óbito e suas respectivas certidões – a todos os brasileiros, independente da capacidade econômico-financeira dos interessados e do pagamento de custas e emolumentos.

Garantiu-se, ainda, a gratuidade restrita para os demais atos necessários ao exercício da cidadania às pessoas que se declarem pobre na forma da lei, a exemplo do casamento (art. 1512, parágrafo único, do Código Civil) e averbações decorrentes de processos judiciais que tenham sido concedidas a assistência judiciária gratuita (art. 98, §1º, inciso IX, Lei 13.115/2015) (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015).

É restrita porque está condicionada a prova do estado de pobreza, entendendo-se essa como a condição jurídica de não

7 Art. 5º 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, nos termos seguintes: [...]

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:
o registro civil de nascimento;
o registro de óbito.

LXXVII - são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania (BRASIL, 1988).

poder manter o mínimo para sua vida (KUMPEL; FERRARI, 2017). Essa condição é atestada por declaração de pobreza firmada pelo interessado ou a seu rogo, quando analfabeto, sujeitando-se às penas da lei em caso de declaração falsa. Logo, possui presunção relativa de veracidade, admitindo-se prova em contrário.

A partir dessas considerações, os que não subsumirem à gratuidade deverão arcar com os custos e emolumentos advindos dos atos praticados pelos RCPN's. Denominam-se emolumentos "a remuneração fixada por lei que os notários e registradores têm o direito de exigir das partes que demandam seu ministério" (LOUREIRO, 2016, p. 97).

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 fixou, em seu art. 28, que os notários e registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia. Ou seja, a remuneração dos delegatários advém dos emolumentos pagos pelos usuários do serviço, sendo que o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, levando em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro (BRASIL, 1994; BRASIL, 2000).

Se de um lado, o Brasil adotou a política pública de acesso e exercício da cidadania como direito fundamental, através dos cartórios de RCPN, com concessão de gratuidade plena e restrita pelos serviços prestados, por outro, estabeleceu que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, mediante delegação e que deverão ser custeados mediante pagamento de emolumentos que garantam o efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

A Associação dos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN/BR), que reúne a situação atual de todos os Estados do Brasil com relação à existência de mecanismos de compensação desses atos gratuitos e/ou instituição de renda mínima

para os cartórios deficitários, indica que somente os estados do Amapá e de Mato Grosso do Sul não possuem atualmente sistema de compensação de atos gratuitos (ARPEN/BR, 2018).

No estado da Bahia, a Lei estadual nº 12. 352, de 08 de setembro de 2011 criou o Fundo de Compensação destinado a compensar os atos gratuitos e complementar renda mínima aos delegatários (BAHIA, 2011). Atualmente, 13,20% da taxa fixada na tabela de custas para os atos pagos em todas as serventias do estado são destinados a esse fundo⁸ (BAHIA, 2018).

Para conferir efetividade à previsão normativa dessas compensações e renda mínima a todos os estados brasileiros, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento nº 81, de 06 de dezembro de 2018 e aduziu em seu art. 2º que os Tribunais de Justiça “devem estabelecer uma renda mínima para os registradores de pessoas naturais com a finalidade de garantir a presença do respectivo serviço registral em toda sede de município e nas sedes distritais dos municípios de significativa extensão territorial” (CNJ, 2018).

Acesso à cidadania x custeio

Partindo da ótica abordada, há uma dicotomia no sistema adotado no Brasil, haja vista que se tem, de um lado, uma política pública de acesso e exercício da cidadania como direito fundamental, através desses cartórios de RCPN, e por outro, tem-se a necessidade de conferir mecanismos de arrecadação e remuneração que garantam o custeio do sistema, bem como uma adequada e suficiente remuneração dos delegatários.

A formatação do sistema extrajudicial como um todo no Brasil pauta-se no repasse de atribuições ao particular que recebe uma delegação para prestar serviços com caráter público à população e

8 Lei estadual nº 14.025, de 06 de dezembro de 2018 (BAHIA, 2018).

em troca recebe uma contraprestação em forma de emolumentos custeados pelo próprio usuário do sistema.

Ou seja, os profissionais que estão à frente das serventias extrajudiciais são profissionais do Direito que foram aprovados em concurso público de provas e títulos para exercer, em caráter privado, a titularidade de serventias, gozando de independência no exercício de suas atribuições e gestão da Unidade. Em contraprestação, recebe remuneração oriunda da própria prestação do serviço.

Para as demais atribuições que compõem os Registros Públicos, esses emolumentos geralmente são fixados com base em atos de valor econômico e devem corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

Entretanto, as serventias de RCPN prestam um serviço eminentemente social e, quase que totalmente, praticados de forma gratuita, cujos atos não possuem normalmente um valor econômico. Por isso, há de se ter em conta que os emolumentos não correspondem necessariamente ao efetivo custo do serviço, nem à justa remuneração dos serviços prestados, restando mínima e insuficiente para abarcar os deveres e direitos dos seus titulares.

Isso porque, ao assumirem as delegações, os Registradores civis realizam investimentos em estrutura física, possuem custeio com manutenção e recursos humanos necessários e suficientes para garantir a prestação do serviço com qualidade, técnica e eficiência e desejam retorno financeiro compatível com os investimentos realizados no trajeto ao longo da obtenção da delegação.

Assim, há de se analisar que os atores envolvidos na prestação desse serviço (Delegatário, Estado, Tribunal de Justiça, Gestores dos Fundos de Compensação e Usuários) não devem ter um olhar voltado unicamente para o mercado e sim para a função social maior que exercem na sociedade brasileira, como garantidores do acesso à cidadania e ao exercício dos direitos decorrentes (identidade, carteira de trabalho, título de eleitor, votar, casar).

Corroborando com esse olhar mais social sobre os RCPN's, muito embora a CF de 1988 o tenha criado como um sistema privado tem-se a concepção do sociólogo baiano Alberto Guerreiro Ramos que analisa criticamente, em sua obra intitulada de "*A nova ciência das organizações*", o sistema organizacional tradicional e passa a defender uma nova delimitação organizacional para superar o processo contínuo de unidimensionalidade da vida individual e coletiva, que se baseia unicamente na visão de mercado, como se ele fosse o padrão normativo de todo o espectro de suas relações interpessoais (GUERREIRO RAMOS, 1981).

Na visão do sociólogo, os sistemas sociais devem ser analisados sob um modelo multidimensional, no qual o mercado é considerado um enclave social legítimo e necessário, mas limitado e regulado na sua liberdade, chamado por ele de paradigma paraeconômico.

Nessa linha, deixado de ser referência cardinal para a ordenação da vida humana individual e associada, o mercado passa a coexistir com outros espaços sociais nos quais os indivíduos buscam sua realização pessoal e o enriquecimento de suas vidas (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2004).

Para que seja possível essa nova análise, há que se ter uma reformulação do homem organizacional para um homem parentético, o qual deve se revestir de autonomia e de consciência crítica que se adapte às novas circunstâncias sociais. Cabe ao homem parentético examinar-se e se avaliar como um espectador, para distanciar-se do meio que lhe é familiar, rompendo suas raízes, de modo a maximizar sua compreensão desse meio. Esse homem passa a ser um participante ativo da organização (BONDARIK; PILATTI, 2007).

Seguindo essa concepção, Guerreiro Ramos (1981) defende um novo olhar organizacional, baseado na delimitação multidimensional composta de uma visão da sociedade com vários enclaves que vão além do mercado unicamente e aonde o homem deve se integrar. Bem como de um governo social que implemente políticas e decisões distributivas para alcançar o ótimo nesses enclaves sociais.

Em outras palavras, Azevedo e Albernaz (2004) defendem que na elaboração e avaliação de políticas públicas, deve-se considerar esse paradigma paraeconômico multidimensional para reelaborar critérios para as decisões em termos de alocação de recursos que vão além das requisições do mercado, devendo considerar a realidade social em seu complexo de diversos e distintos espaços existenciais.

Dessa maneira, os atores envolvidos na prestação do serviço dos RCPN's devem ter um caráter multidimensional, não buscando somente o lucro, mas sim, a efetividade de sua relevante função social como meio para os indivíduos se tornarem cidadãos brasileiros e exercerem plenamente seus direitos.

Assim, os delegatários devem se apresentar com o perfil do homem parentético, tendo capacidade psicológica de se separar de suas circunstâncias internas e externas e refletirem sobre o seu papel na sociedade e na condução de tão importante organização.

No mesmo sentido, o Estado, enquanto agente desse processo de delegação dos serviços extrajudiciais ao particular, deve garantir a adequada remuneração dos delegatários e a compensação desse sistema gratuito para que possa se equilibrar a finalidade almejada (pleno acesso aos direitos fundamentais que permitem o exercício da cidadania) e a manutenção do sistema (custeio dessas serventias, incluída a remuneração digna dos delegatários).

Logo, essa harmonia passa pela implantação de um sistema de compensação sustentável que, por sua vez, é condição *sine qua non* para a sobrevivência dos RCPN's no Brasil, de modo que deve integrar as políticas públicas, nacional e estaduais, de tutela e garantia dos direitos fundamentais do cidadão advindos pelo exercício da cidadania.

Ressalta-se que a concepção desses fundos compensatórios com receitas advindas de parte das receitas de outras atribuições consiste em medida de justiça distributiva em que se aplica uma solidariedade social para atender às necessidades da sociedade.

Fazendo um contraponto entre essa concepção de justiça distributiva e a Teoria da Justiça defendida pelo filósofo John Rawls, extrai-se que a norma brasileira de gratuidade dos principais atos para o exercício da cidadania é uma demonstração de um modelo que propõe a coexistência dos direitos individuais e do Estado do bem-estar social, e se baseia na “necessidade da convivência cooperativa entre os seres humanos, protagonizando a justiça em lugar da eficiência das instituições sociais” (RAWLS, 2000 *apud* LOBO; ANTONELLO, 2014, p. 3).

Nesse sentido, Rawls propõe um exercício de racionalização de princípios de justiça, a partir da cooperação social, afastando o conceito tradicional do contrato social, que defende a ideia do estado natural. Para ele, haveria uma “posição original” para a escolha da “estrutura básica” da sociedade. Essa ideia leva a sociedade à escolha de “princípios de justiça”, e não a simples forma de governo (RAWLS, 2000 *apud* LOBO; ANTONELLO, 2014).

Assim, o sistema de compensação dos atos gratuitos praticados pelos RCPN's, através de fundos de compensação mantidos por receitas oriundas de atos pagos praticados por todos que compõem os Registros Públicos, é uma política distributiva que visa a garantia do direito fundamental à cidadania para todos, indistintamente, a partir de uma cooperação social em que seus integrantes (titulares de todas as especialidades, cidadãos e poder público) em prol do bem maior: o bem-estar social.

Encontrar esse equilíbrio diante das crescentes inovações de direitos fundamentais (reconhecimento de paternidade voluntário, reconhecimento de parentalidade socioafetiva, alteração de nome pelos transgêneros, averbação do Cadastro de Pessoas Físicas nos assentos) que expandem o acesso aos serviços com gratuidade plena, não é tarefa fácil.

Há que se ter, portanto, uma preocupação dos estados federados para estruturar e manter um sistema de custeio que

englobe não apenas a fixação de taxas de emolumentos aos serviços pagos, mas também, mecanismos de compensação dos serviços gratuitos sustentáveis.

Considerações finais

A partir das inferências preliminares abordadas neste trabalho, buscou-se introduzir a discussão, que será aprofundada na pesquisa do estudo de caso em um espaço delimitado (município de Castro Alves – BA), com vistas a analisar concretamente essa dualidade entre a política pública de gratuidade dos serviços que garantam ao cidadão o acesso e o exercício da cidadania, e a remuneração justa e digna dos Registradores civis na Bahia.

De um lado, a efetividade da política pública de acesso à cidadania requer um olhar diferenciado de seus atores, os quais devem entender sua relevante e imprescindível função social como agentes do sistema de acesso à cidadania pelos indivíduos.

Para tanto, devem se apresentar com a perspectiva e a natureza do homem parentético, conforme definição de Guerreiro Ramos, buscando refletir acerca do seu papel no sistema cartorário brasileiro e na condução da sua organização/serventia através do paradigma multidimensional, em que o foco principal não deve ser o lucro, e sim permitir que todos os indivíduos tenham acesso à cidadania e aos direitos dela decorrentes.

De outro lado, e não menos importante, o Estado, enquanto agente desse processo de delegação dos serviços extrajudiciais ao particular, deve garantir a adequada remuneração dos delegatários, criando e implantando sistemas de compensação pelas gratuidades, garantindo-se uma renda mínima aos profissionais titulares das serventias.

Finalmente, reforça-se que a harmonia desse sistema passa pela implantação de um sistema de compensação sustentável que, por sua vez, é condição *sine qua non* para a sobrevivência dos

RCPN's no Brasil, de modo que essa preocupação deve integrar as políticas públicas federais e estaduais de tutela e garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Referências

ARPEN/BR. Associação dos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Brasil – **Painel nacional**. 2018. Disponível em: <http://www.arpenbrasil.org.br/institucional.php?id=5>. Acesso em: dez. 2018.

AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. O. **A paraeconomia como modelo e paradigma para análise e a formulação de políticas públicas: o resgate de uma possibilidade**. Tese, v. 2, n. 1(2), Jan.-Jul. 2004.

BAHIA. **Lei estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.fecomba.com.br/legislacao-estadual>. Acesso em: jun. 2020.

BAHIA. **Lei estadual nº 14.025, de 06 de dezembro de 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14025-de-06-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: jun. 2020.

BARACHO, J. A. de O. **Teoria geral da cidadania, a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BARRETO JUNIOR, M. L. **Cidadania, conceito e evolução histórica**. 2010. Disponível em: https://www.diritto.it/system/docs/29436/original/Cidadania_Conceito_e_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Hist%C3%B3rica_III.pdf. Acesso em: jun. 2018.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1986.

BONDARIK, R.; PILATTI, L. A. **Os modelos de homem de Alberto Guerreiro Ramos e os paradigmas produtivos do século XX**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. 17 a 22 de setembro de 2007. Ponta Grossa – PR, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: nov. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997**. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. **Lei 13.115, de 16 de março de 2015 (CPC)**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: nov. 2018.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 81, de 06 de dezembro de 2018. 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2773>. Acesso em: jun. 2020.

FARIAS, E. P. de. **Colisão de direitos**. Porto Alegre: Fabris, 1996.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1981.

KUMPEL, V.; FERRARI, C. M. **Tratado notarial e registral**. v. II. São Paulo: YK Editora, 2017.

LOBO, T. A.; ANTONELLO, J. B. **A necessidade de aplicação da Teoria da justiça de John Rawls para a construção de uma sociedade justa e igualitária**. *Barbarói*, n. 42, p. 213-228, jul./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/barbaroi.v0i42.5555>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/5555>. Acesso em: dez. 2018.

LOUREIRO, L. G. **Registros Públicos: teoria e prática**. 7a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA, C. B. A história da formação da cidadania no Brasil, da Independência até a “Constituição Cidadã” de 1988. **Revista**

Prolegis. 2007. Disponível em: <https://prolegis.com.br/a-história-da-formacao-da-cidadania-no-brasil-da-independencia-ate-a-constituicao-cidada-de-1988>. Acesso em: jun. 2018.

Acessibilidade para inclusão de servidores com deficiência

*Ana Carolina Santana e Santana Santos
Susana Couto Pimentel*

Introdução

A diversidade humana é oriunda tanto da subjetividade e individualidade de cada ser quanto de questões sociais, culturais, étnicas, etárias, econômicas, de gênero, religiosas, dentre outras, se expressando nas inúmeras formas de ser e estar na sociedade.

Neste trabalho, faz-se o recorte para o estudo de um aspecto da diversidade humana: a vivência da condição de deficiência no espaço de trabalho, especificamente no espaço de uma universidade pública. Esse recorte é justificado considerando-se o cotidiano de trabalho das autoras em uma instituição de Educação Superior.

Assim, objetivou-se analisar como uma universidade pública do Estado da Bahia tem se organizado para assegurar, a seu quadro funcional de servidores, as políticas para inclusão de pessoas com deficiência, enfatizando as dimensões de acessibilidade. Destaca-se como elemento importante para análise, a organização multicampi da instituição em questão.

A compreensão da universidade como espaço de diversidade, que reúne pessoas dos mais diferentes perfis, formações e demandas, gera o pressuposto de que essa instituição assume o importante papel de assegurar o respeito às diferenças, através da institucionalização de políticas de responsabilidade social, assumindo o protagonismo de levantar bandeiras caras para a sociedade, dentre estas a da inclusão social.

Para realização da investigação utilizou-se a abordagem qualitativa do tipo Estudo de Caso e para levantamento dos dados

foi utilizada a entrevista semiestruturada. Os participantes do estudo foram servidores com deficiência pertencentes ao quadro funcional da universidade *locus* da pesquisa. Para seleção dos colaboradores foram adotados os seguintes critérios: pertencer ao corpo técnico-administrativo; estar lotado em um *campus* da instituição ou na administração central, sendo um de cada *campus* ou setor (no caso da administração central). Além desses critérios, buscou-se envolver a maior diversidade possível relacionada ao tipo de deficiência. Após o contato com os servidores que compuseram a seleção, oito deles se disponibilizaram a participar da pesquisa, sendo estes assistentes em administração.

Ressalta-se que não foram incluídos como participantes da pesquisa os servidores docentes por considerar-se que, mesmo sendo servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), possuem realidades de trabalho específicas, diferentes daquelas vivenciadas pelos técnicos. Esses últimos passam a maior parte do seu tempo laboral em Núcleos, enquanto os outros podem ter um leque maior de possibilidades por atuarem em mais de uma sala de aula, laboratórios e demais espaços.

Para a discussão dos dados, recorreu-se à Análise de Conteúdo, sendo levantadas categorias estruturadas a partir das falas dos entrevistados. Para tanto, realizou-se leitura exaustiva do material coletado, orientada pelo objetivo e referencial teórico. Em seguida, realizou-se a codificação, classificação e categorização dos dados, na busca de ideias coincidentes, divergentes, diferentes e complementares. As categorias levantadas *a priori*, coincidem com as dimensões de acessibilidade abordadas por Sasaki (2009), que se constituíram como suporte conceitual para essa discussão, isto é, as dimensões arquitetônica, instrumental, programática, comunicacional, metodológica e atitudinal.

Acessibilidade: conceito e percepções de servidores

A acessibilidade pode ser entendida como a construção de condições que tornam “a sociedade capacitada, apta a reconhecer que a diversidade faz parte de seu movimento [criando] estruturas, em suas instâncias, que comportem as múltiplas variações da expressão humana” (CASTRO; FERNANDES; AZEVEDO, 2014, p. 35).

Portanto, assegurar as dimensões de acessibilidade na perspectiva do ambiente de trabalho reflete na qualidade laboral, pois, a existência de alguma barreira pode potencializar situações de deficiência para o servidor que tenha algum impedimento.

- **Acessibilidade arquitetônica**

Conforme Sasaki (2009), a acessibilidade arquitetônica é aquela que propicia o acesso aos espaços com autonomia, o que a torna necessária, porém não suficiente para que se afirme que os ambientes são acessíveis. Assim, a estrutura física de um local coletivo precisa ser planejada de modo que todos possam ter autonomia de circular por seus espaços, não se sentindo limitado para realização das mais diversas atividades. Nesse sentido, Cavalcanti e Galvão (2007, p. 432) afirmam que:

Tornar um ambiente acessível significa permitir todas as possibilidades de alcance, percepção e o entendimento das ajudas técnicas para utilização dos espaços com segurança e autonomia pelas pessoas.

De modo geral, os participantes desta pesquisa reconhecem, na universidade em questão, o esforço e o avanço na promoção de espaços acessíveis.

A gente avançou muito é... a maioria dos prédios, laboratórios, tem uma boa acessibilidade [...] (Trecho da entrevista com Servidor 7).

Em outros relatos, considerando-se diferentes deficiências e outros espaços institucionais, observam-se expressões que remetem ao entendimento de que ainda há muitas lacunas a serem supridas.

A universidade como um todo não, só no [local de lotação] não tem preocupação com acessibilidade no sentido arquitetônico (Trecho da entrevista com Servidor 3).

A depender da deficiência, por exemplo, você não encontra acessibilidade nenhuma. Uma pessoa com deficiência visual... não tem os pisos táteis é... Os poucos que existem é... saem de lugar nenhum e te leva a lugar nenhum, depois você chega em determinado lugar e não tem orientação né... (Trecho da entrevista com Servidor 5).

Tem 3 anos e 15 dias que eu sou lotado no [local de lotação do servidor] e até hoje não mudou nada! É... nós contamos com um elevador, segundo eles pelo critério de acessibilidade, mas um elevador que vive mais quebrado que do que funcionando... os pavimentos... são as escadas vazadas que fogem totalmente a norma da ABNT, [...] eles não se preocupam com isso (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Observa-se, a partir das falas, que ainda há barreiras arquitetônicas na instituição, indicando que esse é um problema a ser superado para a real inclusão. Tais barreiras não devem ser percebidas como desafios a serem vencidas pelas pessoas com deficiência, mas sim como entraves que a instituição precisa sanar para que espaços mais acessíveis sejam promovidos.

Sassaki (2005) assevera que um espaço arquitetonicamente acessível está desprovido de barreiras físicas permitindo a todos, locomoção autônoma e sem impedimentos. A ausência dessa condição de acessibilidade mantém sujeitos de direitos segregados de alguns espaços, como é o caso do prédio onde está localizada a sala do representante máximo da instituição, cujo acesso é feito por uma escadaria. Esse aspecto é mencionado em várias falas, tornando nítido que a falta de acessibilidade arquitetônica reforça a exclusão, pois impede ao servidor com deficiência, o direito de ir e vir com autonomia e segurança.

Não tenho independência para poder subir aquilo ali, eu dependo disso, de uma pessoa [...] (Trecho da entrevista com Servidor 5).

Bem, o espaço do térreo [da Reitoria]... tranquilo, com exceção só [...] do lado direito né que não tem a rampa né, que deveria ser mais acessível, assim como na frente tem, né?. Mas o primeiro andar não tem condição de subir as escadarias né? São dois lances de escada e fica difícil pra mim. Às vezes quando tem uma reunião com o reitor não tenho nem como participar [...] É esse o único problema é que eu não consigo participar de tudo, de todas as reuniões de conselho, porque geralmente as reuniões são feitas lá em cima (Trecho da entrevista com Servidor 4).

O único local onde a gente percebe que a acessibilidade é ruim é, pelo incrível que pareça, é na reitoria né? Que tem escadas e não tem rampa nem elevador (Trecho da entrevista com Servidor 7).

Pela quantidade de vezes que é citada a inacessibilidade ao prédio da reitoria e, em especial, a sala do reitor e dos conselhos, locais onde emanam as deliberações da universidade, entende-se que essa é uma questão premente para ser resolvida institucionalmente, pois pode gerar um sentimento de relações assimétricas no ambiente de trabalho por obstaculizar a conversação direta entre membros da comunidade acadêmica e o representante máximo da instituição.

Nesse sentido, é necessário reafirmar institucionalmente o compromisso com os princípios do desenho universal no planejamento das edificações da instituição pesquisada. O desenho universal tem como objetivo “simplificar a vida para todos, elaborando produtos, informações e ambientes construídos mais utilizáveis pelo maior número possível de pessoas” (LOPES, 2007, p. 319), garantindo a inclusão e a acessibilidade como direito fundamental da pessoa humana (PIMENTEL; PIMENTEL, 2018).

- **Acessibilidade instrumental**

A dimensão de acessibilidade instrumental no campo do trabalho é abordada como “acessibilidade total nos instrumentos e utensílios de trabalho: ferramentas, máquinas, equipamentos, lápis, caneta, teclado de computador etc.” (SASSAKI, 2009, p. 05).

Para que essa dimensão de acessibilidade seja possível, o uso de recursos de Tecnologia Assistiva é imprescindível pelo potencial de tornar mais viável a realização das demandas do trabalho. Tais recursos envolvem:

[...] a tecnologia destinada a dar suporte (mecânico, elétrico, eletrônico, computadorizado etc.) a pessoa com deficiência física, visual, auditiva, mental ou múltipla (SASSAKI, 1996, p. 01).

Para tanto, na perspectiva da acessibilidade instrumental, a disponibilização desses recursos precisa estar ao alcance dos servidores para que suas necessidades referentes ao exercício laboral sejam atendidas. A ausência de tais recursos pode indicar uma política de integração ao contexto de trabalho, evidenciando ser responsabilidade do servidor se adequar ao trabalho, sem ocorrer necessariamente a inclusão, através da criação, por exemplo, de condições pela instituição para assegurar que o trabalho seja realizado. Tal afirmação é abordada pelo Servidor 2 no trecho a seguir:

[...] ao invés da instituição se ajustar a mim, eu acabo me ajustando ao que a instituição oferece [...] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Esta fala demonstra o sentimento gerado em uma pessoa com deficiência em seu ambiente de trabalho quando o meio no qual está inserida não oferece as condições para que ela o acesse de forma autônoma e plena, possibilitando o alcance do seu potencial como profissional. Nesses casos, é possível considerar que é o ambiente de trabalho que apresenta deficiência.

Nessa perspectiva, partindo da etimologia da palavra universidade (*universitas*), que significa universalidade e totalidade, entende-se que este lugar deveria estar acessível à diversidade, que atenda as necessidades de sua comunidade na totalidade e que inclua os servidores com deficiência. Porém, observa-se que a

instituição pesquisada ainda precisa avançar no sentido de possibilitar total inclusão, tanto no acesso aos espaços laborais quanto nas atividades a serem desenvolvidas. A situação transcrita a seguir reflete a importância do uso de recursos de Tecnologia Assistiva no cotidiano desses servidores:

Eu tenho que me adaptar e ter prejuízos funcionais [...] Eu vou criando alternativas dentro da minha própria condição pra fazer esse trabalho da melhor forma possível (Trecho da entrevista com Servidor 3).

Observações nesse sentido estão presentes em outras narrativas, sendo visível que políticas voltadas para oferta de recursos de Tecnologia Assistiva destinadas para a acessibilidade instrumental ainda são incipientes na instituição. No entanto, é importante ressaltar que, à época em que os servidores foram entrevistados, nenhum alegou a impossibilidade de executar suas funções ou relatou desejo de se desvincular de sua unidade de lotação.

Outros relatos apresentados a seguir descrevem a percepção dos servidores quanto ao suporte que a universidade os oferece para atender às suas peculiaridades:

Suporte... nenhum (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Sem suporte. [...] A instituição não se preocupa desde quando eu cheguei aqui, vai fazer um ano (Trecho da entrevista com Servidor 3).

Os relatos dos Servidores 2 e 3 parecem demonstrar que a universidade estudada precisa se alinhar com o que está disposto na Lei nº 13.146 de 2015, art. 37, parágrafo único, que expõe sobre a colocação competitiva da pessoa com deficiência no mercado de trabalho por meio de apoio, seguindo sete diretrizes, das quais se ressalta a contida no inciso II, a saber:

[...] provisão de suportes individualizados que atendam a necessidades específicas da pessoa com deficiência, inclusive a disponibilização

de recursos de tecnologia assistiva, de agente facilitador e de apoio no ambiente de trabalho (BRASIL, 2015).

Todavia, outros participantes da pesquisa reconhecem que há um movimento institucional de oferta de suporte para o trabalho do servidor com deficiência e que, a depender do tipo de deficiência, tal suporte pode ser necessário.

Na verdade eu não solicitei porque não havia necessidade (Trecho da entrevista com Servidor 7).

Foi me ofertado, se precisava de alguma lupa, mas não houve necessidade não [...] (Trecho da entrevista com Servidor 8).

A universidade cedeu pra mim, [...] uma cadeira motorizada. [...] lembro que compraram um ônibus e botaram aquele símbolo de cadeirante né? Aí eu cheguei perto do ônibus e disse: Tá... como é que eu faço pra entrar nesse ônibus aqui? Ah tem aqui, eu disse, tem o adesivo aí dizendo que é acessível, mas qual é a acessibilidade que tem aqui? Não tem acessibilidade. Que é a escada e um espaço dentro do ônibus onde uma cadeira poderia ficar [...] (Trecho da entrevista com Servidor 5).

As falas dos participantes sinalizam que ainda há muito a ser conquistado com relação à inclusão, exemplificado pela fala do Servidor 5, sobre a utilização de critérios de acessibilidade nas compras públicas de bens para a instituição, no caso do ônibus sem plataforma elevatória.

Ressalte-se que, nesses casos, o contingenciamento financeiro repercute diretamente na viabilidade de aquisição de recursos de Tecnologia Assistiva, para tornar o trabalho mais acessível, de modo que atenda as demandas dos servidores, o que reforça o entendimento que questões orçamentárias e financeiras influenciam potencialmente nas condições de acessibilidade. Por outro lado, vê-se a necessidade de se fomentar estudos e pesquisas com vistas a melhor adequação dos ambientes laborais, de modo a promover condições de acessibilidade de baixo custo.

- Acessibilidade programática

A conceituação trazida por Sasaki (2009, p. 5) traz a dimensão no campo do trabalho como a “eliminação de todas as barreiras invisíveis que estejam inadvertidamente embutidas em políticas: leis, decretos, portarias, resoluções, ordens de serviço, regulamentos etc”.

Sasaki (2010) pondera que as legislações que asseguram direitos das pessoas com deficiência no Brasil são relativamente recentes, sendo a partir da Constituição de 1988 que estas passaram a ter garantias específicas de direitos, propiciando maior respaldo para diminuição da exclusão. Entretanto, segundo esse mesmo autor, as leis nem sempre estão ajustadas à realidade vivida pelas pessoas com deficiência. Nessa direção, Dias (2014) discorre que:

As barreiras programáticas estão presentes não só na esfera governamental, mas também quando as instituições não fomentam, em seus regulamentos, políticas que visem à acessibilidade das PcDs⁹, deixando-as marginalizadas ou excluídas da dinâmica da sociedade (DIAS, 2014, p. 28).

Com relação às normativas institucionais que visam assegurar os direitos à pessoa com deficiência, o relato dos entrevistados aponta, por um lado, o desconhecimento de resoluções da própria universidade que abordem o tema e, por outro lado, a inexistência de políticas de inclusão para o servidor, conforme excertos de falas a seguir:

Em algum momento eu me lembro de ter lido alguma coisa, acho que de um conselho interno das pessoas com deficiência eu não me recordo ao certo (Trecho da entrevista com Servidor 1).

Não sei se existe a normativa ou se eu que não consegui ter acesso ainda, mas não sei te falar se eles têm alguma coisa direcionada (Trecho da entrevista com Servidor 6).

9 Abreviação de Pessoas com Deficiência. (Nota das autoras).

Não. Nunca tive contato com nenhum material (Trecho da entrevista com Servidor 4).

[...] na universidade não existe um documento formal. É não existe... não existe... posso afirmar isso, porque esse documento seria a política de inclusão à pessoa com deficiência na instituição que até hoje não foi feito [...] você encontra uma portaria de criação do COPD¹⁰ como conselho, você tem a portaria de nomeação das pessoas que vão compor esse conselho. Oficialmente é isso, tá mas... e daí? Qual é a política de inclusão da [nome da instituição]? A política de acessibilidade da instituição? Aí você não tem (Trecho da entrevista com Servidor 5).

Como parte de uma política inclusiva, no que tange a legitimidade de direitos do servidor com deficiência, a universidade deveria sinalizar, sempre que oportuno, os direitos assegurados por lei. Essa foi uma questão referida na fala do Servidor 2:

Quando eu solicitei o horário especial pra servidor com deficiência, eu consultei a normativa, na verdade eu não fui informado em nenhum momento, a PRP¹¹ não informou em nenhum momento que isso existia [...] Quando solicitei fui atendida, mas ninguém nunca me informou não (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Vale destacar que, nesta fala, o servidor baseou-se na Lei 8.112, de 1990, regime jurídico dos servidores da União, para adquirir o horário especial. A referida Lei estabelece, no artigo 98, a concessão de horário especial para servidores com deficiência, comprovada a necessidade por junta médica oficial, independente de compensação de horário e sem decréscimo remuneratório (BRASIL, 1990).

Outro entrevistado aponta para a existência de normativas destinadas a ações inclusivistas voltadas para o estudante (Resolução 040 do CAC¹²), mas afirma a falta daquelas voltadas ao atendimento

10 Conselho da Pessoa com Deficiência – Os nomes das unidades da universidade investigada foram trocados por siglas fictícias.

11 Pró Reitoria de Pessoas.

12 Conselho Acadêmico.

de demandas do servidor, aspecto este que torna fragilizado o acolhimento a essas pessoas na instituição.

A [nome da instituição] tem muitas normas institucionais, leis... que se referem à pessoa com deficiência, mas não que diz respeito à política relacionada ao servidor, não tem. O único amparo legal que tem relacionados à pessoa com deficiência, ao servidor é a cota do serviço público que é no mínimo 5% pra pessoa ter o direito de ingressar no serviço público, mas institucionalmente não tem nenhuma norma relacionada ao servidor [...] (Trecho da entrevista com Servidor 3).

Ressalte-se que tais políticas de inclusão das pessoas com deficiência são fundamentais para promover direitos e garantia de qualidade de vida a essa parcela da população, pois visam, de forma igualitária e com equidade, a plena participação social, às pessoas sem deficiência. Ainda que essas políticas, tanto em âmbito institucional quanto governamental, sejam direitos, ainda há falas que revelam uma compreensão equivocada da sociedade.

[...] Pode ser que as pessoas tipo... interpretem que as normativas que podem existir e que existem lá fora sejam mimos né? (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Ao referir-se sobre “mimos”, a narrativa aponta para a existência de visões sociais equivocadas e preconceituosas, passíveis de serem barreiras atitudinais, pois não diferenciam direitos dos cidadãos de privilégios ou ações assistencialistas.

- **Acessibilidade comunicacional**

A comunicação é a base para fomentar relacionamentos e a integração das pessoas entre si e em grupo. Para tanto, o processo de redução de barreiras desta dimensão dentro de um ambiente de trabalho deverá seguir as premissas descritas por Sasaki (2009, p. 3):

[...] acessibilidade nas relações interpessoais: (face-a-face, língua de sinais, linguagem corporal, linguagem gestual etc.), na comunicação escrita

(jornal, revista, livro, carta, apostila etc., incluindo textos em braile, textos com letras ampliadas para quem tem baixa visão, notebook e outras tecnologias assistivas para comunicar) e na comunicação virtual (acessibilidade digital).

Nesse sentido, dentre as entrevistas realizadas, observou-se a convergência de falas afirmando que a instituição atende aos requisitos mais essenciais de acessibilidade comunicacional no site, meio mais utilizado para a busca de informações na instituição.

Eu acho que o acesso à informação acontece de certa forma boa, porque as informações estão todas no site [...] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

O site da [nome da instituição] segue até um padrão mínimo de acessibilidade que todos os sites governamentais seguem (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Quanto à plataforma corporativa de e-mail, correio eletrônico da universidade que dispõe de um recurso de “bate-papo”, mesmo sendo uma ferramenta facilitadora, é apontado como um recurso que carece de maiores ajustes, conforme evidenciada na fala do Servidor 2:

[...] Eu acho que poderia melhorar a questão do [e-mail institucional] a parte de... aquela parte de bate-papo, poderia ser criada sei lá um sistema maior para que os setores pudessem se falar pela internet [...] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Ainda com relação à acessibilidade comunicacional na instituição, o Servidor 6 pondera que depende do tipo de deficiência:

[...] quando vou buscar informações dentro da universidade, eu consigo ter as informações, consigo me comunicar direitinho com o pessoal e tal. Mas eu fico pensando é... nos outros, tipo uma pessoa surda, chega na PRP para se comunicar... Eu não sei se lá tem uma pessoa que conheça de Libras para poder tá se comunicando com aquela pessoa. Às vezes a gente chega nos espaços, ou a gente é visto como uma pessoa que não pode responder por nós mesmos ou, às vezes

as pessoas querem facilitar tanto que a gente se sente até envergonhado. Mas assim... eu acho que é por falta de capacitação, digamos assim (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Tais falas permitem a reflexão de que a eliminação das barreiras na comunicação deve ser estruturada a partir do pressuposto que todos aqueles que entram na universidade deverão encontrar meios para acessar as informações veiculadas, contemplando, portanto, as mais variadas possibilidades de comunicação. De modo algum se deve admitir a supressão da participação dos servidores com deficiência ou a intenção de facilitar diálogos, como se os mesmos não tivessem capacidade de se expressar.

Assim, em geral, os participantes demonstraram satisfação sobre a procedência da universidade com a comunicação e disseminação da informação, embora apontem para necessidade de aprimoramento na plataforma de e-mail e indiquem a indispensável presença de intérprete de Libras na Pró-Reitoria de Pessoas.

- **Acessibilidade metodológica**

A dimensão da acessibilidade metodológica no campo do trabalho é conceituada como “adequação dos métodos e técnicas de trabalho: treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, execução de tarefas, ergonomia, novo conceito de fluxograma, empoderamento etc.” (SASSAKI, 2009, p. 04).

Nesse sentido, os Servidores 2 e 8 informaram que no momento de sua admissão houve o cuidado da instituição em registrar quais eram suas habilidades e dificuldades no desempenho de atribuições. Ambos referiram que lhes foi dada a oportunidade de esclarecer sobre qual seria o trabalho que melhor se adequavam com suas especificidades.

No exame admissional o médico da [nome da instituição] me perguntou quais as minhas necessidades, o que eu conseguia e o que eu não conseguia fazer, o que era mais difícil. Aí eu falei pra ele que eu preferia trabalhos no computador e

pela questão da coordenação por ser mais fácil e é... eu acho que só teve isso (Trecho da entrevista com Servidor 2).

[...] eles observaram. Foi dado a opções de alguns setores: reitoria, pavilhão e lá mesmo na PRP. Eu optei também pra não ficar na área de atendimento ao público, ficar mais na área de serviços administrativos. [...] Teve o cuidado de levar em conta o tipo de deficiência, as atividades administrativas, aos poucos foram me passando minhas atribuições e eu aos poucos, gradativamente eu fui executando as atividades (Trecho da entrevista com Servidor 8).

A oferta variada de métodos e de recursos laborais adaptados é crucial quando se pretende incluir servidores com deficiência no trabalho. Isso é notado nas falas que evidenciam sobre a necessidade de desenvolvimento pela universidade de mais ações que promovam a acessibilidade metodológica.

[...] Simplesmente aconteceu do ambiente ser favorável à minha deficiência. Mas um estudo assim de alocação não teve (Trecho da entrevista com Servidor 4).

Não se preparou na realidade assim... O que é que eu era..., entendendo as minhas limitações eu ia me adequando as coisas [...] (Trecho da entrevista com Servidor 5).

[...] eles não observaram nada disso [...] eles poderiam ter pensado no critério mínimo de acessibilidade. [...] em todos os ambientes a gente vai encontrar essas dificuldades e a gente fica se perguntando [...] se eles fazem simplesmente para cumprir a cota porque a condição de trabalho mesmo é a mínima possível? (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Na realidade quando eu tomei posse, é... não me foi, não me foi feita nenhuma entrevista em relação à deficiência ou que tipo de local seria melhor pra mim (Trecho da entrevista com Servidor 7).

Apresentar as atribuições da função e as metodologias de trabalho dos setores no momento da definição da unidade de lotação,

considerando o potencial do servidor e seu tipo de deficiência, são formas de acessibilidade metodológica que pode indicar a necessidade de um aprimoramento na instituição.

- **Acessibilidade atitudinal**

Sasaki (2009, p. 6) conceitua acessibilidade atitudinal no campo do trabalho como a “eliminação de preconceitos, estigmas, estereótipos e discriminações, como resultado de programas e práticas de sensibilização e de conscientização dos trabalhadores em geral e da convivência na diversidade humana nos locais de trabalho”.

Tratar da acessibilidade atitudinal requer o cuidado de entender algumas subjetividades do discurso. Corroboram com essa ideia Lima e Silva (2008, p. 30) ao afirmarem que “as barreiras atitudinais não são concretas, em essência, na sua definição, no entanto, materializam-se nas atitudes de cada pessoa”.

Ao se referirem às pessoas com deficiência, as percepções que compõe o imaginário social se fazem presentes e isto pode interferir nas relações que se estabelecem no trabalho e, por consequência, no modo como as pessoas com deficiência desenvolverão suas atividades (LEME, 2015).

Assim, nas entrevistas, buscou-se entendimento de como são as atitudes da comunidade acadêmica em relação aos servidores com deficiência.

[...] Já teve situações assim, por exemplo, da pessoa chegar na sala [onde eu estava trabalhando] e perguntar: não tem ninguém aí? Muito. Acontecia muito... muito (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Quando o entrevistado cita a expressão “não tem ninguém aí”, indica uma forma de invisibilidade das pessoas com deficiência, da negação de sua presença naquele espaço. Isso pode interferir no desempenho dos seus afazeres e na sua autoestima.

[...] Eu respondia: não, não tem ninguém não. E a pessoa saía e pronto. Eu não tinha trabalho, mas isso incomodava um pouco porque apesar da pessoa ter deficiência a pessoa é alguém. Então, a deficiência não a invalida de ser uma pessoa [...] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Essa negação da presença é uma forma de manifestação do preconceito que faz parte do imaginário social. O trecho da fala seguinte parece denotar grande descontentamento por parte do participante ao se deparar também com percepções equivocadas dos próprios colegas quanto a sua condição e possibilidade:

[...] numa reunião do núcleo uma pessoa me disse que ia achar que eu ia ter dificuldades em executar atividades, porque eu ia ficar com material de consumo né? [...] E quando a pessoa disse isso eu disse: 'olha deixa que eu respondo a isso depois, não me diga o que é que eu posso ou que não posso fazer não, deixe que eu responda a isso na prática, né?'. Então de certa forma eu cortei a questão, não é a pessoa que vai me dizer qual é a minha limitação. As minhas limitações eu conheço, mas deixa que eu responda isso (Trecho da entrevista com Servidor 5).

É nesse entendimento que Gil (2002, p. 29), sugere que ao se dirigir às pessoas com deficiência “[...] pergunte sempre se ela quer ou precisa de ajuda e espere sua resposta. Mas não se ofenda se seu oferecimento for recusado, pois nem sempre as pessoas com deficiência precisam de auxílio”. Essa atitude, embora simples, contribui de forma significativa com a minimização de barreiras atitudinais no ambiente de trabalho.

O Servidor 2, na transcrição seguinte, reforça atitudes que são tomadas pelos colegas, muitas vezes por não se atentarem ao potencial de cada pessoa:

Eu acho que as pessoas acabam decidindo, porque sabem da minha natureza, sabem que eu não vou negar e pela questão de acharem que é um trabalho mais fácil pra uma pessoa com deficiência. Tipos trabalhos de digitar, fazer

planilha, copiar coisas de arquivos, trabalhos bem bestas sempre sou que faço, tou acostumando [...] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

A conduta referida pelo entrevistado pode estar exibindo propriedades de um preconceito, que é sutil, encoberto, velado e não expresso no discurso, mas presente na prática e nas ações de colegas. Isso é reflexo de um padrão social discriminatório que o próprio entrevistado não tem certeza de que está vivenciando.

Eu acho que preconceito, preconceito propriamente dito talvez não porque eu acho que no começo as pessoas não tinham muita ideia do que eu conseguia fazer e acabavam me dando um monte de trabalhos bestas assim, só pra ter alguma coisa pra fazer. Mas eu acho que era mais a falta de conhecimento da capacidade da pessoa do que uma espécie de preconceito em si (Trecho da entrevista com Servidor 2).

O termo preconceito remete a uma percepção construída sem que exista uma razão concreta manifestando-se por meio da intolerância. Atitudes preconceituosas são modos de antipatia e julgamento que se pratica frente à diversidade humana. Neste mesmo alinhamento, Crochik (1996, p. 49) expõe que “o preconceito se caracteriza por um conteúdo específico dirigido ao seu objeto e por uma determinadareação frente a ele, em geral, de estranhamento ou de hostilidade”. Este autor, embasado em Allport, Adorno e colaboradores, discorre também que o preconceito não é inerente ao homem, aflora individualmente como resultado das relações conflituosas psíquicas e do pensar estereotipado.

O preconceito parece levar ao entendimento que está explícito, tendo em vista o que é dito pelos entrevistados 2 e 5, sobre sua capacidade ser posta em dúvida por conta da deficiência, reforçando, como explicam Piccolo e Mendes (2013), uma falsa condição de superioridade e inferioridade entre as pessoas.

O depoimento do servidor 2 nos reporta ainda às colocações de Faleiros, Fukuda e Carvalho (2017), quando referem que o preconceito

causado por desconforto pode não ser percebido como estigmatização e discriminação por quem sofre. Possivelmente em razão disso que o entrevistado acredite que não se trata de preconceito.

Por outro lado, é importante destacar que Ribeiro (2018), apoiada nas ideias de Simonelli e Camarotto, assevera em seus trabalhos que as adequações organizacionais e estruturais somadas à sensibilização dos trabalhadores quanto a competência dos servidores com deficiência, propiciam um abrandamento da discriminação e preconceito.

Atitudes preconceituosas podem provocar sofrimento ao deixar a pessoa com deficiência de lado, escondida, rejeitada e negligenciada, não a considerando como sujeito de dignidade e respeito. Tais atitudes demonstram a predominância do padrão cultural de discriminação e não da inclusão que reconhece a singularidade do ser.

[...] preconceito é algo que a gente vivencia 24 horas [...] na [nome da instituição] e em qualquer espaço que você for você está vivenciando o preconceito 24 horas, porque, independente de qualquer coisa, você é tratado como **o diferente**, independente de ser por maldade, independente por ser por falta de conhecimento, independente de qualquer coisa você é tratado como o diferente. Então é... digamos que até uma forma mais cuidadosa pode ser interpretada como um preconceito entendeu? (Trecho da entrevista com Servidor 6, grifo da pesquisadora).

Mesmo com avanços na forma de lidar com a deficiência, é notório nesse discurso a presença do estigma da deficiência. Quando o entrevistado diz ser “o diferente”, reporta às colocações de Goffman (2017). Para este autor, estigmatizar é recorrer a atributos e estereótipos profundamente depreciativos, o que põe em descrédito e em desvantagem aqueles estigmatizados, reduzindo as suas oportunidades. Assim, a prática do preconceito pode ocasionar inferiorização, diminuição, exclusão e tratamento desigual.

Vale destacar que nem todas as percepções apontam para ações discriminatórias de colegas de trabalho, conforme explicitado na fala a seguir. Entretanto, é importante ressaltar que a não percepção da condição de deficiência é também uma forma de manutenção da desigualdade, pois, o princípio constitucional da igualdade e isonomia prevê “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Eu acho que eu me vejo mais como deficiente do que eles veem em mim. Eu acho que eles me veem como pessoa normal, eu uma pessoa normal que tá ali para fazer sua função é... e nunca vi nada de diferente (Trecho da entrevista com Servidor 5).

Em se tratando das diversidades, o não saber lidar com essas situações conduz muitas vezes a pessoa com deficiência a momentos nos quais sua vontade e expectativas são deixadas em segundo plano, conforme se observa no trecho abaixo:

As pessoas não sabem como lidar e aí preferem não perguntar. Porque uma coisa é você chegar pra mim e perguntar: [Nome do servidor] o que você consegue fazer? O que você acha melhor você fazer? Em momento nenhum isso existiu comigo na [nome da instituição] (Trecho da entrevista com Servidor 2).

Essas falas reforçam a necessidade de uma mudança cultural, por meio da sensibilização, promovida através de maiores “informações sobre o tema, inclusão social e respeito à pessoa com deficiência” (FALEIROS; FUKUDA; CARVALHO, 2017, p. 51). A sugestão de formação continuada é ratificada no trecho que se segue:

[...] capacitação, informação é convívio de algo, entendeu? Eu acho que isso aí poderia ser utilizado, entendeu? [...] Vai ter pessoal sim que vai ter o conhecimento que vai ter até o estudo, vai ter a informação e não vai tratar bem, não vai lidar de forma igualitária (Trecho da entrevista com Servidor 6).

Observa-se que o participante reconhece que a formação por si só não resolve o problema das barreiras atitudinais, sendo necessária uma mudança de cultura. Esta dimensão de acessibilidade está muito relacionada à atitude de cada indivíduo, sendo perceptível como uma forma de impulsionar mudanças de olhares das pessoas em prol da diversidade.

Considerações finais

Retomando o objetivo desta pesquisa de investigar como uma universidade pública do estado da Bahia tem se organizado para assegurar as condições de acessibilidade para pessoas com deficiência pertencentes ao seu quadro funcional, é possível concluir que embora ações estejam sendo implementadas, ainda há um caminho a percorrer na garantia do direito à acessibilidade e, conseqüentemente, à inclusão.

Dentre as dimensões de acessibilidade estudadas, observou-se que a acessibilidade comunicacional é a que mais tem avançado na instituição, embora ainda se reconheça a necessidade de um intérprete de Libras em setores estratégicos, a exemplo da Pró-Reitoria de Pessoal.

Por outro lado, embora se reconheçam avanços na dimensão da acessibilidade arquitetônica, ainda há referências a espaços inacessíveis, sinalizando a necessidade de se observar a utilização do Desenho Universal nas novas construções e reparos das edificações existentes.

Dentre os maiores desafios quanto à necessidade de avanços, foram sinalizadas as dimensões de acessibilidade instrumental, programática, metodológica e atitudinal, revelando aspectos que precisam ser modificados institucionalmente para se garantir a verdadeira inclusão.

Por fim, esta pesquisa desvelou como os servidores com deficiência percebem as dimensões de acessibilidade em seus espaços de trabalho, apontando a necessidade de transformar ações

pontuais desenvolvidas dentro e pela instituição, em uma política institucional que propicie eliminar todas as barreiras. Isso requer um repensar contínuo dessas dimensões de acessibilidade por toda comunidade acadêmica, problematizando o cotidiano e superando o desafio entrelaçado entre o que se pode, o que se faz e que se deseja fazer. Requer, portanto, um novo olhar que possibilite alternativas para o fomento da inclusão e acessibilidade de servidores com deficiência no mercado de trabalho, especialmente em uma universidade pública, respaldada na ética e no respeito ao ser humano e a diversidade.

Referências

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: dez. 2019.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, C. M. F., FERNANDES, I.; AZEVEDO, R. A. **Condições de Acesso das Pessoas com Deficiência aos Bens Sociais do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Evangraf., 2014.

CAVALCANTI, A.; GALVÃO, C. Mobilidade. *In*: CAVALCANTI, A.; GALVÃO, C. **Terapia Ocupacional: fundamentação e prática.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2007. p. 427–434.

CROCHIK, J. L. Preconceito, indivíduo e sociedade. **Temas psicologia**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 3, p. 47-70, dez. 1996.

Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X1996000300004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: jul. 2019.

DIAS, G. N. **Barreiras atitudinais e o processo de socialização organizacionais das pessoas com deficiência**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Psicologia, Universidade Federal de São João Del Rei. Departamento de Psicologia, 2014.

FALEIROS, V. de P.; FUKUDA, C. C.; CARVALHO, E. N. S. de. Violência contra a pessoa com deficiência: Denúncias no Ministério Público e propostas de prevenção. *In*: GARCIA, J. C. D. (org.). **Violência, emprego, tecnologia assistiva e direito aos apoios: perspectivas nas políticas de PD&I para inclusão social das pessoas com deficiência..** São Paulo, ITS BRASIL, 2017. p. 44-54.

GIL, M. **O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência**. Instituto Ethos, São Paulo: 2002.

GOFFMAN, E. **Estigma: Notas Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. 4 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2017.

LEME, E. S. **Deficiência e o Mundo do Trabalho: Discussões e contradições**. Campinas: Autores Associados, 2015.

LIMA, F. J.; SILVA, F.T. S. Obstáculos à pessoa com deficiência na escola. *In*: SOUZA, O. S. H. (org.). **Itinerários da inclusão escolar: múltiplos olhares, saberes e práticas**. Porto Alegre, Ed. Ulbra, 2008. p. 23-32.

LOPES, M. E. Ser acessível é legal. *In*: GUGEL, M. A.; MACIEIRA, W.; RIBEIRO, L. (orgs.). **Deficiência no Brasil: uma abordagem integral dos direitos das pessoas com deficiência**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.

NERY JÚNIOR, N. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PAGER, D. Medir a discriminação. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.65-88, nov., 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n2/a04v18n2>. Acesso em: nov. 2019.

PICCOLO, G. M.; MENDES, E. G. Contribuições a um pensar sociológico sobre a deficiência. **Educ. Soc.**, Campinas, V. 34, n.123 p. 459-475, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000200008&lng=en&nrn=iso. Acesso em: nov. 2019.

PIMENTEL, S. C.; PIMENTEL, M. C. Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 1, p. 75-102, abr. 2018. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369427961>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/27961>. Acesso em: jul. 2019.

RIBEIRO, V. O. **A inclusão do servidor com deficiência numa ífes: implantação de política pública**. Dissertação (Mestrado em Saúde, Ambiente e Trabalho) - Faculdade de Medicina da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SASSAKI, R. K. Por que o termo “Tecnologia Assistiva”? 1996. Disponível em: <http://www.assistiva.com.br/>. Acesso em: nov. 2019.

SASSAKI, R. K.. Inclusão: o paradigma do século 21. **Revista Inclusão**, Brasília, Vol. 1, n. 1, p. 19-23, out. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

SASSAKI, R. K... Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. **Revista Nacional de Reabilitação (Reação)**, São Paulo, Ano XII, mar./abr, 2009, p. 10-16.

SASSAKI, R. K... **Inclusão**: construindo uma sociedade para todos. 8.ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

PARTE II

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO E PERMANÊNCIA NA PÓS-GRADUAÇÃO

“Criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007

Fraudes as cotas raciais na UFRB: denúncias e controle

*Aline Borges de Oliveira
Edgilson Tavares de Araújo*

Introdução

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), pretos e pardos representam 53,6% da população brasileira. Embora em número expressivo, esse grupo populacional ainda enfrenta barreiras significativas no acesso às universidades públicas. Tal dificuldade tem origem não apenas no fator socioeconômico, mas também em questões associadas à cor/raça, de modo que preconceitos raciais foram firmados na sociedade brasileira dando ensejo a tratamento desigual quanto às diferenças de oportunidades, especialmente no acesso à educação superior.

O fracasso das políticas universais no enfrentamento da desigualdade proveniente da discriminação racial dá espaço à formulação e implementação de políticas afirmativas com recorte racial, assegurando cotas para o ingresso de negros nas universidades públicas de todo país. De fato, em 2012, entrou em vigor a Lei nº 12.711/12, conhecida como Lei de Cotas, que tornou obrigatória, para as Instituições Federais de Ensino Superior, a reserva de metade de suas vagas para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que comprovarem terem cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas e/ou possuírem renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo (BRASIL, 2012).

Desde então, muitos conflitos de interesse passaram a surgir, gerando diversas arenas públicas em torno do tema. De um lado, a militância dos movimentos negros, voltada à garantia do direito às cotas para reparação histórica; de outro, grupos que defendem um

posicionamento colonialista, elitista e racista, impingindo resistência à implementação da política de cotas por considerá-la um “privilegio” para negros, que deveriam ingressar nas universidades segundo a sua capacidade e mérito.

As vozes contrárias à política de cotas lastreiam os seus argumentos na previsão constitucional da igualdade formal. Fecham, pois, os olhos para a realidade da discriminação racial que, historicamente, priva o negro de possibilidades de mobilidade social, através do acesso às universidades. A mestiçagem também é um fundamento comumente empregado por aqueles que desaprovam a manutenção e fortalecimento da política de reserva de vagas nas universidades.

Antes mesmo da vigência da Lei de Cotas, instituições de ensino superior como a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Estadual da Bahia (Uneb), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) ¹³já praticavam alguma política de ação afirmativa. A UFRB, *locus* desta pesquisa, desde a sua criação, em 2005, já adotava a reserva de 45% das vagas para cotistas, nos cursos de graduação. Após a entrada em vigor da Lei n° 12.711/12, passou a reservar 76,67% dos 50% das cotas para a população de negros, pardos e indígenas. Em 2020, com seis *campi* no interior da Bahia e sete Centros de Ensino, é a universidade mais preta do Brasil, com 83,04% dos estudantes negros, ao passo que, no Brasil, esse percentual é de 68%. A renda média *per capita* familiar dos discentes da UFRB é de R\$ 486,00 (quatrocentos e oitenta e seis reais), estando abaixo da média do Brasil e do Nordeste (PROPAAE, 2017).

Lacunas constantes da Lei n° 12.711/12, todavia, relativas à indefinição de indicadores objetivos quanto às etnias titulares

13 A UFRB surge da expansão do ensino superior com à execução do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que desencadeou tanto a criação de novas instituições federais de ensino superior quanto a reestruturação das já existentes.

do direito ao ingresso pelas cotas (pretos, pardos e indígenas), bem como à imprevisão de mecanismos de prevenção às fraudes, tornou frágil o instrumento de acesso às vagas reservadas, seja qual for a autodeclaração de etnia-raça. Ainda que associada a condicionalidades objetivas, a autodeclaração, inicialmente defendida pelos movimentos antirracistas como ferramenta identitária, de conscientização do negro acerca do seu pertencimento racial, passou a ser empregada, em alguns casos, como objeto facilitador das fraudes.

Na UFRB, as acusações de fraude às cotas versaram não apenas sobre questões fenotípicas, em que candidatos fenotipicamente brancos autodeclaravam-se negros para acessarem as vagas reservadas, mas também sobre burlas às condicionalidades objetivas da Lei nº 12.711/12. Tais denúncias, em 2018, totalizadas em nove, foram incidentes sobre as seleções de segundo ciclo para o curso de medicina, ofertado no Centro de Ciências da Saúde (CCS), no *campus* da UFRB, em Santo Antônio de Jesus - BA, geraram grande mobilização em meio à comunidade estudantil da universidade, especialmente entre discentes vinculados a coletivos estudantis. Tais sujeitos passaram a pressionar a Reitoria para que outros mecanismos fossem associados à autodeclaração, já que esta conseguiu assegurar a integridade do ingresso pelas cotas.

Por recomendação do Grupo de Trabalho (GT) Cotas, especialmente criado pela Reitoria por meio da Portaria nº 329/2016, para tratar da questão e propor dispositivos de acompanhamento e controle da aplicação da Lei nº 12.711/12 e do Decreto nº 7.824/12, foi composta uma comissão para zelar, acompanhar e averiguar as situações de denúncias. Diante de tal contexto, essa pesquisa teve como objetivo analisar as percepções da comunidade acadêmica da UFRB sobre as denúncias de fraudes às cotas raciais na UFRB, e seus instrumentos de monitoramento e controle.

O marco teórico-metodológico empregado foi a Teoria da Instrumentalização de Políticas Públicas, de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés (2007, 2012a, 2012b), que auxiliou no entendimento das razões técnicas e políticas da adoção das Comissões de Verificação da Autodeclaração Étnico-Racial como instrumentos de monitoramento e controle da Política de Cotas Raciais, na UFRB. As etapas metodológicas quanti-qualitativas foram:

1ª etapa – pesquisa exploratória sobre o tema através de entrevistas com a Pró-Reitora de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis, e com discente integrante do Coletivo Central Estudantil (CCE), um dos denunciantes das fraudes às cotas no âmbito da UFRB.

2ª etapa – realização de cinco entrevistas semiestruturadas, de acordo com as oportunidades de acesso aos entrevistados, sendo selecionados, dentre os membros do Comitê de Acompanhamento de Políticas Afirmativas e Acesso à Reserva de Cotas (COPARC), um representante da Administração Superior, um representante Docente, um representante Técnico-Administrativo, um representante Discente e um representante Externo. Estas foram gravadas e transcritas, preservada a identidade dos entrevistados conforme previsto no termo de consentimento dos participantes e aprovação do projeto pela Comissão de Ética da UFRB sob o número 835447318.9.0000.0056.

3ª etapa - A partir das entrevistas foi feita a análise categorial temática (BARDIN, 1977), chegando a oito categorias analíticas. A partir da adaptação de falas dos entrevistados, elaborou-se um questionário no *Google Forms*, com 58 questões objetivas de múltipla escolha e três questões abertas, sendo submetido a estudantes de graduação e pós-graduação, professores, servidores técnico-administrativos e terceirizados, entre 16/10/2018 e 27/11/2018, obtendo 364 respondentes.

Além dessa introdução, esse artigo explora na segunda parte, aspectos teóricos sobre as políticas de cotas raciais e as fraudes a estas. Em seguida, são apresentados os principais resultados da pesquisa empírica. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

Cotas Raciais e Fraudes

Nas últimas décadas, com o reconhecimento governamental de que a discriminação racial existe no Brasil, foram criadas algumas possibilidades através de ações afirmativas, como as cotas raciais para o ensino superior e para concursos públicos. Assim, negras e negros passam a ter mais acesso às universidades públicas, tradicionalmente elitistas e branqueadas, marcadas pela prática de preconceitos como o racismo, o machismo, a misoginia, o capacitismo, a lgbtfobia, dentre outras. A grande mudança operada na lógica do princípio constitucional da igualdade, a partir da adoção da ação afirmativa¹⁴ como instrumento de sua efetivação, foi permitir a criação de planos e programas governamentais e privados, pelos quais as outrora denominadas “minorias sociais” passavam a ter, necessariamente, percentuais de oportunidades de empregos, de espaços sociais, educacionais, políticos e econômicos.

Apesar de ações pontuais anteriores ao governo Luiz Inácio Lula da Silva, é a partir deste, que em 2003 é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Destacam-se ainda ações no Ministério da Educação, como o Programa Universidade Para Todos (Prouni), que concedeu bolsas

14 O termo Ação Afirmativa refere-se a um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando (OLIVEN, 2007, p.30)

de estudo integrais (para estudantes que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas da rede pública brasileira) e parciais (em instituições privadas) com uma subcota entre estudantes de escolas públicas que sejam autodeclarados negros ou indígenas, além de prever um percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de pessoas com deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. O Sistema de Seleção Unificada (SISU), sistema informatizado do Ministério da Educação (MEC), criado em 2009, por meio do qual instituições de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é outro importante instrumento. Além disso, tem-se o Decreto Decreto nº 7.234/10 como outro avanço, que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) das universidades federais, com a finalidade de democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Destaca-se, ainda que, a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/12) aprovada e que entra em vigor durante o governo da presidenta Dilma Rousseff (2011 - 2016).

Considera-se que a política de cotas raciais, na multiplicidade de atores que a envolve com seus distintos interesses, compreende um conjunto de ações coletivas e multifatoriais para a criação de determinada ordem social e política, direção da sociedade e regulação de suas tensões, integração de diferentes grupos sociais e resolução de conflitos em torno de problemas de pública relevância. Assume-se esta como forma da ação pública, em sentido mais ampliado de compreensão da *policy*, numa perspectiva pluricêntrica, considerando a grande diversidade de atores e formas de mobilização, sendo preciso dar mais atenção à dimensão política do processo, ou seja, à ação pública enquanto articulação entre regulação social e política (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012b). Tal política é implementada através de diferentes Instrumentos de Políticas Públicas(IPP), compreendidos como respostas a múltiplos atores, razoavelmente

estruturada e com diferentes níveis de complexidade de respostas a um problema público (BOULLOSA, 2014).

O IPP é um “dispositivo simultaneamente técnico e social, que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES; LE GALÉS, 2004 *apud* LASCOUMES; LE GALÉS, 2012a, p. 200). A escolha desses instrumentos é, portanto, para além de técnica, também política, já que produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Nesse sentido, Lascoumes e Le Galés (2007, 2012a, 2012b) indicam que os instrumentos determinam parcialmente, quais recursos serão usados e por quem, além de permitirem que formas de ação coletiva estabilizem e tornem o comportamento dos atores mais visível e, conseqüentemente, mais previsível.

Ressalta-se que a partir da vigência do instrumento da Lei de Cotas Raciais “foi oportunizado o acesso ao ensino superior a 150 mil negros, só nos últimos três anos” (OLIVEIRA, 2017, p.1). Embora a lei de reserva de vagas tenha o nobre propósito de reduzir desigualdades, removendo barreiras formais e informais que impeçam o acesso de negros às instituições de ensino superior, ela ainda deixa lacunas que obstaculizam a equidade desejada, facilitando as fraudes.

De acordo com pesquisa divulgada pelo portal de notícias Estadão.edu, em 2018, 595 estudantes são investigados em 21 instituições federais de ensino superior por tentativa de fraude ao sistema de cotas raciais. Desse universo, a maioria teve matrícula indeferida. Contudo, parte deles consegue retornar aos estudos através de liminar judicial, em contrariedade às decisões na esfera administrativa (TOLEDO, 2018).

Alguns dos casos de suspeita de fraude às cotas dizem respeito a estudantes que, para garantirem o acesso à reserva de vagas, autodeclararam-se quilombolas sem nunca terem vivido nessas comunidades. Os eventos mais comuns no centro da polêmica, porém,

envolvem pessoas autodeclaradas pardas, muitas vezes identificadas e denunciadas como socialmente brancas, de modo que não deveriam utilizar o sistema, segundo os movimentos negros. Os cursos mais concorridos são os principais alvos das denúncias de fraudes, tais como medicina e direito, com casos em praticamente todas as instituições que têm ou já tiveram alguma sindicância. Tais subterfúgios estão atrelados aos argumentos da mestiçagem decorrente do cruzamento de raças (brancos, negros e indígenas). Isso também gera questões quanto a haver negros mais pretos ou não, na ideologia do colorismo ou pigmentocracia (MUNANGA, 2001; FRANCISO, 2018), que está baseada na ideia de que existe um fenótipo normalizado (o europeu), e que o “ideal” remete a ter pele clara e traços da “raça ariana”, enquanto “a percepção de competência e beleza dessa pessoa” (DEVULSKY, 2018 *apud* FRANCISCO, 2018, p. 103).

Assim, surge a ideia de gradação de tons de pele, segundo a qual existiriam os pardos com características mais próximas dos negros e os pardos com características mais próximas dos brancos, estes últimos também conhecidos como negros socialmente brancos. Essas são lógicas que conduziriam, também, a gradações na ordem de contemplados pela Lei de Cotas. Os pretos retintos e os pardos-pretos deveriam ser contemplados com prioridade já que, com caracteres negroides evidentes, seriam as vítimas de racismo que essa Lei busca proteger. Já os pardos-pardos e os pardos-brancos, uma vez que detentores de caracteres mais próximos do branco, usufruiriam de privilégios e de possibilidades de ascensão social não extensíveis aos pardos mais próximos do preto e aos pretos retintos. Deste modo, o colorismo implica na maneira como o racismo, enquanto estrutura de poder, permite uma maior aproximação de alguns indivíduos com a branquitude, de acordo com demandas capitalistas, que demandam “quem pode colaborar e gozar de determinados benefícios sociais e quem não pode” (DEVULSKY, 2018) e ao mesmo que possam atender o discurso de diversidade étnica (FRANCISCO, 2018, p. 104).

A lógica do colorismo parece vir interferindo, de certo modo, nas políticas de cotas, quanto à compreensão, por exemplo, de quem seriam os pardos, uma vez que existiriam os “afro-oportunistas”, ou seja, aqueles que se declaram pretos ou pardos apenas para terem acesso às cotas, pondo em xeque o direito à autodeclaração enquanto valioso instrumento de autoidentificação da população negra do país, que passou a reconhecer e assumir a sua condição (SANTOS, 2009).

Conforme já salientado, uma vez que a autodeclaração tem dado margem às fraudes, e a Lei nº 12.711/12 não veta a aplicação de mecanismos de controle complementares, as universidades, a exemplo da UFRB, têm recorrido à autonomia universitária de que são portadoras para instituírem comissões de verificação da autodeclaração prestada pelos candidatos às vagas reservadas. Trata-se de instrumentos de monitoramento da política, que visam garantir a lisura do ingresso pelas cotas.

Diante denúncias de fraudes às cotas feitas ao Ministério Público Federal (MPF), em 2016, o Reitor editou a Portaria nº 309, criando um Grupo de Trabalho (GT), que teria a função de propor dispositivos de acompanhamento e controle da aplicação da Lei nº 12.711/12, no prazo de 60 dias. Seguindo as recomendações do MPF, aprovou-se na UFRB a Resolução nº 004/2017, revogada pela Resolução nº 003/2018, que dispõe sobre a criação do COPARC, vinculado ao Conselho Superior Universitário (CONSUNI). De caráter permanente e deliberativo, o COPARC é composto por representações de várias instâncias administrativas, por docentes, discentes e técnicos-administrativos em educação, selecionados segundo critérios de reconhecida moralidade e comprovado conhecimento ou notória atuação na implementação de políticas em prol da equidade racial, e das ações afirmativas, assegurada a diversidade de cor, gênero e, preferencialmente, naturalidade entre os membros.

O COPARC estabeleceu as chamadas comissões de verificação enquanto instrumentos de controle e monitoramento da política de

cotas, implementada na universidade. Duas comissões executam o papel de prevenir e reprimir a burla ao sistema de ingresso pelas cotas, quais sejam, a Comissão de Aferição de Autodeclaração (CAAD) e a Comissão Especial de Averiguação (CEA). A primeira, com a função de acompanhar a aplicação das políticas afirmativas na UFRB, através dos mecanismos de aferição da autodeclaração nos processos seletivos, e a segunda, com o escopo de apurar as suspeitas e/ou denúncias de fraudes formalizadas na instituição, através de processos administrativos. Trata-se de escolhas políticas frente a imposição legal.

A adoção do fenótipo como único critério de verificação da etnia, a ser adotado pelo comitê, foi influenciada por disposições contidas na Nota Técnica nº 43/2015 – Secretária de Política de Ações Afirmativas (SPAA)/Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)/Presidência da República (PR), da SEPPIR e da Presidência da República, órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto na Lei nº 12.990/14, lei de cotas para concursos públicos ocorridos no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2014).

Percepções na UFRB

Além da ampla revisão bibliográfica e documental feitas nesse estudo, as cinco entrevistas semiestruturadas exploratórias com membros do COPARC¹⁵ realizadas entre os meses de abril a junho de 2018 serviram para criar o questionário que foi

15 Foram entrevistados: um estudante de graduação, integrante do Movimento Negro Unificado (MNU) e do Akofena (Núcleo de Negros e Negras Estudantes da UFRB), desde 2012; uma professora, membro da UFRB desde 2010, pesquisadora das relações raciais desde a década de 90, com o tema das políticas afirmativas; uma professora representante da administração central, membro e presidente do COPARC; uma servidora técnico-administrativa em educação, graduada em História pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e pós-graduada em História da África, da Cultura Afro-brasileira e Africana, pela UFRB; um membro da comunidade externa à UFRB, ex-deputado federal da Bahia.

utilizado posteriormente. Suas respectivas falas foram transcritas, viabilizando a descrição e posterior análise de conteúdo, seguindo o método proposto por Bardin (1977). A partir de falas significativas e recorrentes, que exprimiam os pontos de vistas dos entrevistados, foram criadas oito categorias analíticas, conforme Quadro 1.

Quadro 1. Categorias analíticas e afirmativas agregadas referentes a estas no instrumento de pesquisa.

CATEGORIA	DEFINIÇÃO
Prevalência do racismo e do racismo institucional (5 afirmativas)	Nível de reconhecimento da existência e prevalência do racismo no Brasil como problema público, bem como da presença do racismo institucional na UFRB.
Política de cotas como ação reparadora e contra a discriminação (4 afirmativas)	Reconhecimento da política de cotas como ação afirmativa que visa a reparação histórica e a gerar oportunidades de inclusão para a população negra.
Cotas sociais OU cotas raciais? (4 afirmativas)	Paradoxos e/ou complementariedades existentes entre a afirmação do direito as cotas pela questão de raça e/ou pela condição de pobreza. Muitos dos que inicialmente eram contra as cotas raciais foram favoráveis as cotas sociais. Atualmente, parece que há um movimento a concordância às cotas sociais associadas as cotas raciais, pela maioria, devido aos problemas gerados pelas fraudes.
Fenótipo como único critério de aferição (4 afirmativas)	Paradoxos existentes entre a construção social do direito a autodeclaração e a utilização do fenótipo como única condição de aferição, não considerando questões identitárias.
Colorismo (4 afirmativas)	Reconhecimento quanto aos processos de discriminação definidos pela graduação da cor da pele, que faz com que os negros de pele mais escura sejam excluídos. Também traz questões controversas quanto a construção da identidade negra e ao direito do pardo às cotas raciais.
Percepções sobre às fraudes as cotas raciais (6 afirmativas)	Compreensão da comunidade acadêmica sobre as denúncias de fraudes às cotas na UFRB, suas origens e prevalência.
Necessidade de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e controle (6 afirmativas)	Percepções sobre a efetividade do trabalho da COPARC , CAAD e CEA na UFRB.
Comissões/Comitês versus “Tribunais Raciais” (4 afirmativas)	Contradições quanto a escolha das comissões e comitês como melhores instrumentos para monitoramento e controle da política de cotas na UFRB.

Fonte: pesquisa de campo (entrevistas).

A partir dessas categorias foi criado o instrumento intitulado “Questionário para Pesquisa acerca das Percepções sobre as Fraudes nas Cotas Raciais”, dividido em três seções: perfil socioeconômico e cultural do respondente; questionamentos acerca da percepção sobre as ações afirmativas; quesitos sobre a percepção acerca das fraudes e dos instrumentos de monitoramento e controle). O questionário foi composto por 61 questões, sendo 58 objetivas de múltipla escolha e três abertas. As seções 2 e 3, traziam assertivas acerca das percepções da comunidade acadêmica da UFRB, que foram elaboradas em Escala Likert, tendo sido utilizados cinco níveis de respostas de discordo totalmente a concordo totalmente. Todas as afirmações contidas nestas seções foram criadas a partir da reprodução fiel ou adaptação de falas dos entrevistados na etapa anterior. Foi criado um conjunto de afirmações para caracterizar as percepções de cada uma das oito categorias.

O universo da pesquisa, a comunidade acadêmica da UFRB, é composta por 10.034 indivíduos, sendo 8.024 estudantes de graduação, 396 estudantes de pós-graduação, 910 servidores docentes, e 704 servidores técnico-administrativos em educação (Superintendência de Regulação e Registros Acadêmicos [SURRAC], Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis [PROPAAE], 2017.1). A pesquisa buscou abranger tal numerário, porém, obteve uma amostra não-probabilística intencional, dado o baixo retorno de respondentes, que foram 364. Desse total, 124 foram estudantes de graduação (34,1%), 27 estudantes de pós-graduação (7,4%), 100 professores permanentes (27,5%), 04 professores substitutos (1,1%), 106 servidores técnico-administrativos (29,1%) e 03 trabalhadores terceirizados (0,8%).

Relativamente ao perfil socioeconômico-cultural dos respondentes sistematizado no quadro 2, é interessante observar ainda que, dos 41,7% dos respondentes da categoria estudiantil (graduação e pós-graduação) que, pressupõe-se, que são em

sua maioria cotistas, houve a prevalência de participantes pretos e pardos (69,8%), compactuando-se com a ideia de uma UFRB predominantemente negra.

Quadro 2. Perfil Socioeconômico-cultural do Respondente.

Autodeclaração étnico-racial	Pardos (42,9%)
Sexo	Feminino (62,1%)
Identidade de gênero	Mulher (61,8%)
Orientação sexual	Heterossexual (86,8%)
Faixa etária	De 29 a 39 anos (36,8%)
Estado civil	Solteiro (54,4%)
Renda individual mensal	Abaixo de R\$ 954,00 (30,2%)
Renda familiar mensal	Entre R\$ 955,00 e R\$ 3.816,00 (26,9%)
Ideologia política	Esquerda (44,5%)
Vínculo com partido político	Sem vínculo (89,8%)
Vínculo com movimento social	Sem vínculo (84,9%)
Vínculo com sindicato	Sem vínculo (72,5%)

Fonte: pesquisa de campo.

Considerando a hipótese de que a UFRB, uma universidade majoritariamente composta por negros, seja também predominantemente formada por estudantes cotistas, paradoxal é constatar que o instrumento obteve a participação preponderante de não-cotistas (79,1%). Deste quadro, destaca-se ainda a prevalência de jovens que revela a UFRB como uma universidade jovem em tempo de existência, que abriga uma comunidade acadêmica também muito jovem. Destaca-se ainda o quesito “renda familiar mensal” registrando-se relativamente a estudantes de graduação e pós-graduação, 44,6% deles possui renda familiar mensal de até R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais). De acordo com dados oficiais da UFRB, de 2016, quando comparada a renda familiar *per capita* dos estudantes no Brasil, na região nordeste e na UFRB, a universidade foi quem demonstrou maior carência, atingindo a

marca dos R\$ 486,38 (quatrocentos e oitenta e seis reais e trinta e oito centavos), enquanto a média, no Brasil, foi de R\$ 916,80 e, no Nordeste, de R\$ 710,00 (ANDIFES/FONAPRACE, 2016; NUFOPE/PROPAAE, 2017).

Relativamente à primeira categoria analítica “prevalência do racismo e do racismo institucional”, um número expressivo de respondentes (92%) considerou o racismo no país como algo socialmente construído, sendo, pois, um racismo de marca, e não de origem, em que a identificação do negro se faz por suas características físicas, considerada a irrelevância do modo pelo qual se autodeclara, preto, pardo, branco ou amarelo. Também de forma expressiva (63.7%), os respondentes rejeitaram o mérito como mecanismo de acesso às academias, já que o racismo é fator de exclusão do negro desses espaços. Ressalta-se a fala da entrevistada:

A pessoa que entra numa banca de verificação sem qualquer característica fenotípica preta ou parda, mas que vai buscar na sua ascendência, a mãe, o pai, a avó, a bisavó, e isso pode, de fato, acontecer, porque o Brasil é formado assim, mas essa pessoa não é alvo da política, porque ela não sofre o que Oracy Nogueira chamou de preconceito racial de marca (Entrevistada representante docente no COPARC).

Para 69,2%, as cotas são um direito, e não um privilégio dos negros. Interessante é observar, porém, que, embora a UFRB seja uma universidade que elege a defesa das cotas como a defesa de sua própria identidade, trazendo consigo uma proposta de equidade e de promoção da justiça e da igualdade racial, no entender dos 75,8% dos respondentes, é uma universidade que pratica o racismo institucional.

Pela categoria analítica “política de cotas como ação reparadora e contra a discriminação”, por sua vez, notou-se que a comunidade acadêmica da UFRB respondeu positivamente à adoção e manutenção da política de cotas raciais enquanto política afirmativa

de ação reparadora em prol dos negros, posicionamento esse que reflete, ao menos de forma majoritária, o entendimento do não-cotista, vez que foram as vozes prevaletentes no questionário. Trata-se, pois, de não-cotistas apoiando a política de cotas na universidade, compreendendo seu papel enquanto política de finalidade reparadora. 83% dos respondentes ratificam o entendimento pela manutenção das cotas na graduação e pós-graduação na UFRB, sendo um direito da população negra.

Quanto a categoria analítica “cotas sociais OU cotas raciais?”, revelou-se que 69,8% dos respondentes apoia a distinção entre as cotas sociais e raciais na instituição, além de corroborar com a sua coexistência, discordando em número igualmente expressivo (62,4%) da manutenção das cotas sociais enquanto modalidade única. Ademais, a opção de 66,5% dos respondentes concordam totalmente com a afirmação de que, embora pobres, indivíduos que não se enquadrem no perfil preto ou pardo não devem acessar as universidades pelas cotas raciais, mas pelas cotas sociais. Chama a atenção, porém, a aparente contradição entre o apoio à dicotomia ora demonstrada e a negação de parte significativa dos sujeitos (63,7%) à afirmativa de que apenas as pessoas negras, vítimas de discriminação racial, devam ser beneficiárias da política de cotas raciais. Acredita-se que a expressiva discordância esteja incidindo sobre a conjugação dos critérios “ser negro e vítima de discriminação racial” para o acesso às cotas raciais, e não à necessidade de existência distinta das modalidades de cotas, raciais e sociais.

Quanto ao “fenótipo como único critério de aferição”, mostra-se existir discordância quanto à adoção do fenótipo como único critério de aferição. A entrevista presencial, baseada apenas na avaliação da aparência física, foi considerada falha por 53,0% dos respondentes, que se dividiram entre os que concordaram parcialmente e os que concordaram totalmente com a assertiva. 39,0% dos participantes da pesquisa discordaram totalmente da afirmação de que o

sistema de cotas raciais deva contemplar apenas pessoas que são verdadeiramente pretas, reconhecidas com base no fenótipo. No que tange, porém, a função da CAAD de identificar se a autodeclaração dada confere com o fenótipo dos candidatos, 52,8% dos respondentes concordou com a afirmação, o que pode demonstrar certa contradição. Ambas as situações parecem demonstrar insegurança ou desconhecimento por parte dos respondentes, no que tange às funções desempenhadas pela CAAD.

Dividem-se as opiniões quanto à possibilidade de se considerar a ascendência negra como critério de acesso às cotas raciais, demonstrou ser uma questão que gera muitas dúvidas entre os respondentes. Na contramão do entendimento externado pelos respondentes do questionário, os integrantes do COPARC entrevistados reputaram adequado o emprego do fenótipo como único critério de aferição, considerado o modelo de racismo operante no país (racismo de marca):

o racismo brasileiro, sendo de marca, torna a entrevista para aferição desnecessária, de modo que não importa o discurso do candidato, não importa a sua ascendência, mas apenas a sua aparência física (Entrevista com representante docente da COPARC).

Com relação à categoria “colorismo”, 69,8% dos respondentes da UFRB reconheceu a existência de gradações de pardos, o que dificulta a análise da identidade racial da categoria. Além disso, 70,6% dos sujeitos da pesquisa concordou que tal gradação faz com que aqueles que mais se aproximem da tonalidade de pele branca (pardos-pardos e pardos-brancos), sejam categorias propensas a usufruírem de privilégios não extensíveis aos pretos retintos. Nota-se, portanto, que os respondentes tendem a ser partidários da ideologia do colorismo, reconhecendo as dificuldades operacionais da política no que tange ao pardo. No entanto, demonstram significativa discordância em retirar do pardo o direito de acessar as vagas

reservadas, por não serem vítimas em potencial de discriminação racial, especialmente no que tange ao pardo-branco.

Na categoria “percepções sobre as fraudes às cotas raciais”, uma vez questionados acerca da existência de alto índice de fraudes ou tentativas de fraudes, parte significativa dos respondentes (38,7%) foi omissa, deixando de responder ao item formulado, o que demonstra desconhecimento acerca das razões que levaram a universidade a adotar as comissões de verificação enquanto mecanismos de monitoramento e controle da política de cotas raciais.

Embora tenham demonstrado desconhecimento, a concordância com a ameaça pelas fraudes à política de cotas na UFRB, prevaleceu entre os respondentes (66,7%). Entende-se que a falta de um sistema de avaliação e monitoramento eficaz para ingresso e permanência, seria um dos principais fatores que desencadeiam as fraudes. Para a entrevistada representante dos servidores técnico-administrativos da UFRB, no COPARC:

enquanto a autodeclaração era suficiente, isso facilitou que as fraudes ocorressem.

A certeza da impunidade enquanto motivação para as fraudes, foi alvo de concordância de 56,5% dos respondentes. Porém, número não menos expressivo deles (23,9%) foi indiferente.

No tocante à “necessidade de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e controle”, 73,9% considerou fundamental o fortalecimento do COPARC na UFRB como importantes instrumentos de fiscalização da política de cotas raciais, embora grande parte revela que desconhece o funcionamento das comissões que apoiam. 44,2% e 61,8%, respectivamente, foram indiferentes às afirmações relativas às funções das comissões no sistema de repressão às fraudes.

Relativa à categoria “comissões/comitês versus tribunais raciais”, depreende-se que grande parte dos respondentes (47,8%) concorda com a afirmação de que a alternativa mais apropriada para a fiscalização da política de cotas raciais seja o trabalho eficiente das Comissões de Verificação, embora já tenham demonstrado, em

questões anteriores, desconhecerem as atribuições e o funcionamento dessas comissões.

Parecem demonstrar que, uma vez colocado o direito à autodeclaração no cerne da questão, os respondentes oscilaram em confirmar que, de fato, a melhor alternativa para a fiscalização da política de cotas seria a adoção das comissões de verificação. Há desconhecimento sobre o significado da expressão tribunal racial, que é justamente uma expressão utilizada como crítica à atuação das comissões de verificação, no que tange seu trabalho de conferir, apenas com base no fenótipo, se a autodeclaração dada pelo candidato guarda equivalência com a leitura que a sociedade faz dele, julgando-o preto, pardo ou branco.

Considerações finais

As tentativas de fraudes às cotas raciais na UFRB, e respectivas denúncias, são fatos que não chegaram ao conhecimento da totalidade da comunidade acadêmica ou, se chegaram, não receberam a devida importância. De igual modo, e por consequência, no que tange às comissões de verificação, grande parte dos sujeitos da pesquisa desconhece a sua existência enquanto mecanismo de controle e monitoramento eleito pela UFRB, bem como a sua forma de atuação. Isto, talvez, queira revelar a necessidade de maior transparência no que tange a fatos e decisões que, ainda que indiretamente, possam repercutir no cotidiano da comunidade acadêmica.

O amparo à ideia do apoio ao colorismo, que é ressaltada na pesquisa empírica, torna a aceitação do fenótipo como único fator de aferição ainda mais distante e tem também por consequência fazer com que a comunidade acadêmica veja o pardo como categoria de difícil identificação, especialmente para aqueles que, embora pardos, são socialmente vistos como brancos. Outra consequência do colorismo é identificar como beneficiários da Lei de Cotas apenas as vítimas de racismo.

Na identificação de fatores que desencadeiam as fraudes, a comunidade acadêmica mostrou-se dividida entre a falta de um sistema de avaliação e monitoramento eficaz, para ingresso e permanência, e a certeza da impunidade.

A falta de capacidade crítica acerca de possíveis benefícios e/ou malefícios advindos da adoção das comissões impede que sejam vislumbrados novos horizontes como alternativas aos comitês, ou mesmo, de aprimoramentos necessários a que se tornem mais eficazes no combate às fraudes. É necessário a ampliação do acesso à informação acerca de fatos e atos institucionais de interesse público como importante fator no combate às fraudes na UFRB.

Diante dos resultados da pesquisa surgem algumas inquietações para aprofundar em futuras pesquisas: se a autodeclaração reflete a ideia de pertencimento, sendo algo subjetivo, que questões de identidade étnico-racial, como isso pode ser passível de avaliação em função de critérios baseados apenas no fenótipo? É certo que as fraudes devem ser combatidas, mas seriam as comissões instrumentos de monitoramento e controle apropriados para garantirem a lisura do ingresso pelas cotas? Não acabariam por negar o direito à autodeclaração, duramente conquistado pelos movimentos antirracistas? Ao ratificarem ou não a autodeclaração dada pelo sujeito, com base na análise de seu fenótipo, as comissões de verificação não teriam atuação semelhante às dos chamados tribunais raciais?

Enfim, é preciso atentar para a implementação e correções de rumos do COPARC, que, inexoravelmente necessário, tem questões ideológicas e práticas a serem aperfeiçoadas em termos de efetividade do instrumento de política pública. Assim, é recomendável conhecer, cada vez mais, o que está politicamente em jogo: as relações de poder e as dinâmicas de (des)politização intrinsecamente associadas aos instrumentos de políticas públicas. Nesse sentido, embora grande parte dos estudos se ocupe dos processos de tomada de

decisão, são os instrumentos (e suas teorias implícitas, para além dos discursos oficiais que os definem) que irão governar as relações sociais e os comportamentos dos diversos atores por eles mobilizados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977, 113p.

BOULLOSA, R de F. Políticas públicas. In: BOULLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

BRASIL. **Lei n 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, ago. 2012.

FRANCISCO, M.S. **Discursos sobre colorismo: educação étnico-racial na contemporaneidade**. Disponível em: http://www.ensaiosfilosoficos.com.br/Artigos/Artigo18/07_FRANCISCO_Ensaio_Filosoficos_volume_XVIII.pdf Acesso em: dez. 2018.

LACOUMES, P.; LE GALES, P. Introdução: entendendo políticas públicas através de seus instrumentos. Da natureza dos instrumentos a Sociologia da Instrumentalização das Políticas Públicas. Tradução: Álvaro Pedro C. Magalhães. **Governance. International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, USA: Blackwell Publishing, v. 20, n. 1, , p. 1-21, jan. 2007..

LACOUMES, P.; LE GALES, P.. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. Universidade Federal do Maranhão. v. 9, n. 18, jul/dez. 2012a.

LACOUMES, P.; LE GALES, P.. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012b.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura** [en línea], v. 4, 2001 Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70311216002> ISSN 1415-8566. Acesso em: set. 2017

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas, relações raciais e políticas de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 1 61, p. 29-51, jan./abr. 2007. Disponível em:<http://revistaseletronicas.pucrs.br> > Acesso em: out. 2016.

OLIVEIRA, T. **Como evitar fraudes nas cotas raciais?** Disponível em: <http://cartacapital.com.br/sociedade/como-evitar-fraudes-nas-cotas-raciais>. Acesso em: 14 jul. 2017.

RAMOS, S A.; BOULLOSA, R de F. O estado dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v.2, n.1, 2013. Disponível em: <http://www.unama.br/seer/index.php/aos/article/view/52>. Acesso em: jan. 2014.

SANTOS, D B R. **Para além das cotas: A permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa**. 215f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

TOLEDO, L F. **1/3 das universidades federais tem denúncia em cota racial; governo quer avaliação visual**. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,13-das-federais-tem-denuncia-em-cota-racial-governo-quer-avaliacao-visual,70002147782> Acesso em: maio 2018.

O acesso a pós da UFRB pelos seus egressos de graduação

*Iasmini de Souza e Souza
Rosineide Pereira Mubarack Garcia*

Introdução

No Brasil, o Ensino Superior (ES) foi criado no ano de 1808 com a chegada da família real ao país, surgindo para atender as necessidades das classes dominantes, o que servia para mostrar, também, a sua precariedade. De acordo com Teixeira (1969), até o final do século XIX existiam no país 24 estabelecimentos de ensino superior, com o número total de dez mil alunos matriculados. Ainda de acordo com o autor, a Constituição de 1891 foi a grande responsável por propiciar a expansão do número de instituições e de matrículas na modalidade ES, pois possibilitou a criação das Instituições Privadas de Ensino (IPE) como resposta às iniciativas das elites locais e confessionais, o que fez saltar de 24 para 133 instituições em um período de 30 anos.

Com o decorrer dos anos, o setor privado passou a deter a maior parte das Instituições de Ensino Superior (IES) cerca de 64,4 e 43,7% das matrículas, proporção mantida até a década de 1960 (TEIXEIRA, 1969). No entanto, a partir da década de 1960, a população começou a pressionar, exigindo mais vagas nas universidades. Com isso, em cerca de 20 anos (1960 - 1980), o ES no Brasil sofreu um aumento extraordinário, saltando de 200 mil para 1,4 milhão de alunos matriculados. Neste período, o setor privado era responsável por 62,3% das matrículas, subindo para 69% das matrículas para a década de 1990 (MARTINS, 2002).

Nas duas últimas décadas (2000 - 2010), com a intensificação das discussões e debates acerca das desigualdades sociais e

compensação dos grupos historicamente excluídos, a reforma educacional assumiu novos contornos com vistas à expansão e interiorização das universidades, havendo o aumento concomitante do número de cursos de pós-graduação. Essa expansão foi pensada e consolidada a partir de uma política de ampliação e democratização de acesso ao ensino, que fazia parte de um conjunto de ações preconizadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001) e mais posteriormente pelo PNE 2014 - 2024 (BRASIL, 2014).

O PNE (2001 - 2010) demonstrava em seu escopo a necessidade de voltar o olhar ao Ensino Superior devido ao aumento significativo do número de matrículas do ensino médio e do número de estudantes egressos desta modalidade, principalmente das camadas populares, que passaram a buscar pelo Nível Superior. Diante disto, o PNE apresentava como uma necessidade social a promoção do acesso à universidade e, indo além, colocava como um de seus objetivos e metas “estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados” (BRASIL, 2001, p. 37), demonstrando sequencialmente a importância da ampliação da pós-graduação (PG) no Brasil. Não obstante, o PNE 2014 - 2024 avança com ações visando a expansão da pós-graduação, principalmente na modalidade em rede e interinstitucional, fomentando inclusive a ampliação de Mestrados e Doutorados Profissionais.

O PNE (2014 - 2024) apresenta nas metas 12, 13 e 14 a necessidade e obrigatoriedade da ampliação do número de matrículas de discentes no ensino superior, bem como da ampliação da taxa de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*. As estratégias traçadas pelo PNE 2014 - 2024 para o atingimento das metas estão intimamente vinculadas com as predefinidas pelo PNE 2001 - 2010, sendo elas: a) as metas do programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), em que o conteúdo dizia respeito à

expansão e reestruturação político-pedagógica da universidade e dos cursos; b) a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para além da graduação, contemplando assim a pós-graduação *stricto sensu*, em especial o mestrado profissional; c) a qualificação na lógica do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e d) a expansão da política de Ensino À Distância (EAD) por intermédio da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Nos governos de Lula e Dilma, ações governamentais embasadas no que defendia o PNE (2001 - 2010), sendo eles o Programa de Expansão da Educação Superior Pública (EXPANDIR 2003 - 2006), que antecedeu o Programa de Apoio a Planos de REUNI; o Programa Universidade para Todos (PROUNI); ampliação do FIES, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso; a UAB; o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); o Sistema de Seleção Unificada (SISU); o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE); o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

O REUNI, que sucedeu o EXPANDIR, será o plano de fundo deste artigo, uma vez que foi o responsável pela estruturação da UFRB, criada pelo EXPANDIR, mas estruturada e expandida pelo REUNI, no ano de 2005. E assim, ao compreender que a expansão do Ensino Superior impactou diretamente na ampliação da pós-graduação e, considerando: a) a UFRB como uma universidade criada a partir da política de interiorização que nasce com a missão de promover o desenvolvimento social por meio da educação; b) os debates acerca da permanência universitária; e c) a expansão da pós-graduação no Brasil; este trabalho tem como objetivo principal descrever a PG *stricto sensu* na UFRB e investigar o acesso dos estudantes graduados pela UFRB nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* da própria universidade.

Para tanto, para analisar em que medida os alunos de graduação da UFRB acessam os cursos de pós-graduação *stricto sensu* da

própria universidade, foi preciso buscar nos sites individualizados de cada Programa a quantidade de processos seletivos, bem como as listas de resultados finais, considerando também as listas de segunda e terceira chamada, caso houvesse. O nome dos alunos foi retirado da listagem final de aprovados porque, neste caso em específico, não será discutida a permanência dos alunos na pós-graduação, mas sim os que conseguem chegar até ela. Todos os alunos que foram aprovados tiveram seus nomes consultados na Plataforma *Lattes* para descobrir onde cursaram a graduação. Os alunos que foram identificados na listagem de aprovados pelo número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) foram descartados.

A UFRB disponibilizou entre os anos de 2009 e 2018.1, um total de 140 seleções para a pós-graduação, sendo 26 para doutorado, sendo disponibilizadas 166 vagas, e 114 para os cursos de Mestrado, onde foram dispostas 1.578 vagas para o mesmo período analisado. Salienta-se que o quantitativo de vagas foi calculado de acordo com a publicação dos editais e a oferta de vagas presente nos mesmos.

Contudo, vale salientar que, das 1578 vagas ofertadas, foram identificados 1.458 aprovados. Desta amostra, 410 pertenciam a listas que apresentavam os aprovados por número de CPF e não por nome. Logo, não puderam ser identificados no Currículo *Lattes*, sendo, portanto, excluídos. Vale salientar que algumas listas não estavam disponíveis nos sites dos Programas. No final, se chegou a um total de 612 nomes identificados onde 43 não foram identificados na Plataforma *Lattes* restando 569 currículos pesquisados.

UFRB: ampliação e democratização do ensino

A Bahia possuía até a década de 1990 apenas uma universidade federal, a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Com a Política de Interiorização e democratização do ensino, o estado ganhou a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), através do

desmembramento da Escola de Agronomia da UFBA, obtida pela Lei nº 11.151/05 (BRASIL, 2005), criada sob a estrutura da multicampia, com centros em 7 cidades: o Centro de Artes Humanidade e Letras (CAHL), em Cachoeira - São Félix; o Centro de Ciências Agrárias e Biológicas (CCAAB) e o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC), em Cruz das Almas; Centro de Formação de Professores (CFP), em Amargosa; Centro de Ciências da Saúde (CCS), em Santo Antônio de Jesus e, mais recentemente o Centro de Cultura (CECULT), em Santo Amaro e o Centro de Ciências e Tecnologia em Sustentabilidade (CETENS), em Feira de Santana.

A escolha da implantação da UFRB no território do Recôncavo da Bahia se deu por conta do seu elevado potencial social, histórico e cultural, além da necessidade de promoção de um efetivo desenvolvimento local, regional e educacional para os municípios que compõem a região. A UFRB nasceu a partir de mobilizações sociais de diversos municípios, com o intuito de ampliar o acesso à Educação Superior de forma gratuita à população do interior do Estado da Bahia.

Dada a importância atribuída ao caráter regional no processo de implantação da referida universidade, demonstrou-se a luta do governo federal para possibilitar a interiorização do ensino, bem como o acesso à educação superior pública a uma população mais carente. Compreendendo o contexto de sua criação, a UFRB assumiu como objetivo central, como rege o seu Estatuto no capítulo III, art. 3º, inciso III: “contribuir para o processo de desenvolvimento do Recôncavo da Bahia, do Estado e do País, realizando o estudo sistemático de seus problemas e a formação de quadros científicos e técnicos de suas necessidades” (UFRB, 2005, p. s/p).

A UFRB aderiu ao programa do REUNI após um ano de sua existência. Para a UFRB, este programa funcionou de forma efetiva à expansão e estruturação da Universidade. Diferente das demais IFES, que passaram por um processo de reestruturação, ela utilizou

o programa para ser estruturada, como pode ser visto em seu formulário de apresentação de proposta para adesão ao REUNI:

Por se tratar de uma Universidade recém-criada, a UFRB participa do Reuni numa dimensão diferenciada das demais IFES: não se trata de um processo de reestruturação, mas de estruturação fundada em critérios mais racionais, maximizando a utilização da capacidade técnica e científica já instalada fruto da fase de implantação que só se encerra em 2009. Desse modo, no bojo e ao lado da implantação, a UFRB terá a oportunidade de ampliar-se e estruturar-se em condições relativamente satisfatórias por meio do Reuni (UFRB, 2007, s/p).

Com isso, a expansão da UFRB caminhou no mesmo ritmo que o seu processo de implantação. Assim, tendo em vista a melhoria das condições de ensino e qualificação dos cursos, bem como seu processo de oferta de vagas, a UFRB, através de sua adesão ao REUNI, demonstrou a sua intenção de oferecer educação superior pública à população do interior do estado. Esta intenção pode ser visivelmente encontrada com a expansão do número de vagas em matrícula, que saiu de 620, em 2006, para 2.712, em 2013.

Pós-Graduação *Stricto Sensu* na UFRB

A Instituição contava em 2018 com dois cursos de Doutorado, 6 Mestrados Profissionais e 9 Mestrados Acadêmicos, além de 10 cursos de PG *lato sensu* conforme a Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Distribuição dos Cursos de Pós-Graduação por centro, da UFRB.

CENTRO	QUANT. CURSOS DE GRADUAÇÃO	QUANT. CURSOS <i>STRICTO SENSU</i>	QUANT. CURSOS <i>LATO SENSU</i>
CAHL	11	4	0
CCAAB	9	10	1
CETEC	8	1	1
CFP	11	1	2
CCS	5	0	3
CECULT	7	0	2
CETENS	9	1	1

Fonte: Elaboração Própria (2018).

Com a maioria dos seus cursos *stricto sensu* concentrados e distribuídos pelo CCAAB, pode-se inferir que não existe ainda na Universidade, uma abrangência dos cursos de mestrado e doutorado para todos os Cursos de Graduação. Nesse sentido, os alunos do Centro de Agrárias e Ambientais tenderiam a ser mais beneficiados do que os alunos de outros Centros, no que se refere à oportunidade de acesso e quantitativo de vagas. O CCAAB conta com 09 cursos de graduação, 10 cursos de PG *stricto sensu* e um curso de PG *lato sensu*, enquanto o CFP possui 11 cursos de graduação e apenas 1 PG *stricto sensu*.

Outros quesitos que chamam atenção são os conceitos dos Cursos. Apenas os Programas de Ciências Agrárias e Engenharia Agrícola, localizados no CCAAB, receberam a nota 4 pela última Avaliação Quadrienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 2017, nota esta que havia sido de 5 anteriormente, realizada em 2013 para o Programa de Ciências Agrárias. Quanto ao Mestrado Profissional em Matemática, este não consta na mesma lista de avaliação dos demais cursos da UFRB por ser um Mestrado em Rede.

Os Mestrados em Rede são cursos semipresenciais que possuem oferta de vagas nacionais, que são realizadas por uma rede de IES que se encontram no contexto da UAB. O Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT) conta atualmente com 100 instituições associadas, sendo que sete são baianas, a saber: Universidade Estadual de Feira de Santa (UEFS), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), UFBA, Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e UFRB. O PROFMAT recebeu o reconhecimento pela CAPES e foi validado com nota 5 (PROFMAT, 2017). Quanto à distribuição dos cursos *stricto* e *lato sensu* da universidade, percebe-se que há uma concentração dos cursos de Mestrado no CCAAB, sendo também este Centro o que detém os dois únicos cursos de doutorado da instituição.

Além da disparidade na distribuição dos números de cursos *stricto sensu* pelos Centros, percebe-se que não há uma lógica exata quanto à localização por área dos cursos *stricto sensu* na Universidade. Por exemplo, o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública fica no CAHL, mas o Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social fica no CCAAB ou ainda o Mestrado em Educação Científica, Inclusão e Diversidade está no CETENS e não no CFP. Além disso, o Mestrado Profissional em Educação do Campo está localizado no CFP e o Curso de Pedagogia, com ênfase em Educação do Campo, está no CETENS.

Analisar e avaliar a distribuição e a instituição dos cursos *stricto sensu* é um elemento essencial para a definição de Políticas Públicas Educacionais na própria universidade. Legalmente, a avaliação é um preceito constitucional e precisa ocorrer para que seja garantido o seu padrão de qualidade (BRASIL, 1996). Garantir a qualidade da educação no processo de democratização e expansão

do ensino é essencial para que a ampliação do ensino não se dê massificadamente (SANTOS, 2011). A UFRB deve se atentar a isso para ampliar o número de Programas e o quantitativo de vagas entre os centros, principalmente os que não possuem muitos programas, como o CFP, o CECULT e o CETENS.

Discutindo o ingresso na Pós-Graduação

Foram disponibilizadas pela UFRB entre os anos de 2009 e o primeiro semestre de 2018 140 seleções para a pós-graduação, sendo 26 para doutorado (166 vagas) e 114 para os cursos de mestrado (1578 vagas).

Para o período de 2009 a 2018.1, foram encontrados um total de 1.458 aprovados divididos por Programa. Reitera-se que este número não reflete a quantidade de ingressantes, mas sim a quantidade de aprovados. De 1.458 aprovados no total, 410 foram identificados na lista de resultados pelo número de CPF, portanto, foram excluídos da busca pelo *Lattes*. Além das identificações por CPF, algumas listas de resultados encontram-se indisponíveis nos sites da pós-graduação. Foi aberto uma chamada nos sites de cada Programa para acesso às listas, mas não houve retorno.

Chegou-se ao final da pesquisa a 612 nomes de aprovados, aproximadamente 42%, do total de 1.458 aprovados. Dos 612 nomes, 43 não foram identificados no Currículo *Lattes*. Dos nomes identificados (569), cerca de 51% (290) são do sexo feminino e 49% (279) pertencem ao sexo masculino.

Ao se analisar a distribuição por sexo dos alunos aprovados considerando o Centro de Ensino, percebe-se que a maior disparidade encontra-se no Centro de Tecnologia, no Mestrado Profissional em Matemática, em que a quantidade de homens chega a ser mais que o dobro da quantidade de mulheres (proporção de 25 homens para 9 mulheres). Esse dado se aproxima de dados do Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2010) e da CAPES (2018), onde ambas afirmam que o percentual de mulheres que concluem a graduação e a pós-graduação é maior que o de homens (55% e 45%, respectivamente).

No entanto, segundo a CAPES (2018), esse dado não se estende de maneira equitativa entre as áreas, predominando o sexo masculino nas áreas das ciências exatas e da terra e, o sexo feminino nas ciências humanas, havendo um equilíbrio nas ciências agrárias e de saúde. De forma geral, pode-se inferir que a PG da UFRB está equilibrada quando o assunto são vagas ocupadas por homens e mulheres. Entretanto, há uma predominância masculina no curso de exatas e uma predominância feminina nos cursos de Humanas.

Do total de registros identificados, foram encontrados 1458 alunos aprovados em todas as listas. Desta amostra, 410 pertenciam a listas que apresentavam os aprovados por número de CPF e não por nome, logo não puderam ser identificados no Currículo *Lattes*, sendo, portanto, excluídos. Algumas listas também não estavam disponíveis nos sites dos Programas. No final, se chegou a um total de 612 nomes identificados e dos 612, 43 não foram identificados na Plataforma *Lattes*, restando 569 currículos pesquisados.

Dos 569 alunos que tiveram seu currículo encontrado no *Lattes*, 26% correspondem aos alunos que haviam cursado a graduação na UFRB, totalizando 148 pessoas. 87 pessoas (15%) eram oriundas da UFBA, 99 alunos vieram de instituições particulares de ensino diversas (17%). Apenas três (cerca de 1%) não informaram onde cursaram a graduação e os outros 232 (cerca de 41%) alunos aprovados vieram de instituições públicas de ensino diversas.

Dos 148 estudantes que fizeram a graduação na UFRB, apenas um seguiu até o pós-doutorado na própria universidade. Este aluno específico foi bolsista de Iniciação Científica na graduação e bolsista vinculado a Projeto de Pesquisa no Mestrado e no Doutorado. Dos 148 alunos que foram aprovados nos cursos de pós-graduação da UFRB

oriundos da própria universidade, 62 foram bolsistas de Iniciação Científica e/ou participaram como voluntários de algum Projeto de Extensão e de Pesquisa vinculado às instituições mantenedoras como a CAPES, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), enquanto cursavam a graduação.

De acordo com Rodrigues (2012), a pesquisa amplia os horizontes de formação, interfere positivamente no processo formativo do aluno, amplia o leque de possibilidades, sendo o mecanismo integrador da graduação com a pós-graduação. Neste sentido, universidades que incentivam e criam ambientes propícios ao desenvolvimento da pesquisa e extensão atendem melhor ao que Santos (2011) considera por especificações da Universidade e do Ensino Superior ideal.

Os projetos de pesquisa e de extensão na graduação atuam ou deveriam atuar como políticas de incentivo à pesquisa, aderindo formas de descobrir talentos potenciais e diminuir o tempo de permanência dos estudantes na graduação, além de incentivar os mesmos a continuarem com as atividades de pesquisa e adentrarem na pós-graduação (MARCUSHI, 1996).

Não são muitos os estudos que abordam os impactos da participação em Projetos de Pesquisa e/ou Extensão na graduação. Todavia, nos estudos encontrados, a maior parte deles chegava à conclusão que participar de atividades que envolvem pesquisa aumentam consideravelmente as chances dos alunos ingressarem, numa proporção maior dos que os que não participaram, no mestrado e doutorado, consoante Aragón e Veloso (1999), Neder (2001), Pires (2002) e Cabrero (2007).

Marafon (2001) considera que historicamente no Brasil, a graduação e a pós-graduação foram pensadas e construídas

independentemente e assim foram perpetuadas. De acordo com a autora, a maneira mais eficaz de promover a integração entre elas é trabalhando na prática com a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Contudo, este é um processo complexo e envolve a concepção de construção de universidade e do que é ser universidade. Ainda de acordo com Marafon (2001), a articulação entre a graduação e a pós-graduação deve ser vista como:

Movimento dialeticamente construído no interior da universidade, sustentado em determinada concepção de ciência, de homem, de mundo, de educação e criador de possibilidades de rompimento de barreiras entre os dois níveis de ensino [...] (MARAFON, 2001, p. 98-99).

Corroborando com o pensamento de Marafon (2001), Cury (1998) considera que a consolidação da pós-graduação no Brasil não se foi a princípio articulada com a graduação e isso resultou na falta de aperfeiçoamento entre as mesmas. Cury salienta também sobre a dificuldade que as IES encontram em poder realizar a interação entre as suas instâncias de ensino. Para o autor, a única maneira para valorizar a articulação entre eles é que as universidades incentivem a generalização da prática da pesquisa em seus processos de ensino e de aprendizagem, fazendo ainda que os alunos ajam de forma organizada e empenhada em projetos de pesquisa.

De acordo com Andrade (1999), para criar um mecanismo de interação que funcione de maneira efetiva, as IES precisam se preocupar com a qualificação dos docentes, com a atuação dos professores da pós-graduação nos cursos de graduação, no desenvolvimento de projetos de pesquisa e de extensão e na orientação dos graduandos de Iniciação Científica. Para Andrade (1999),

esta integração deverá evoluir de forma a resultar numa ampla articulação didático-científica, visando a melhoria do ensino de graduação, e que permita, entre outros, o acesso amplo de seus estudantes

(bolsistas ou não) a cursos e atividades da pós-graduação, bem como aos estudantes da pós-graduação atuarem no ensino e graduação, para complementação da sua formação pedagógica (ANDRADE, 1999, s/p).

Não existe na UFRB um mapeamento que demonstre quanto dos seus alunos graduados conseguiram entrar nos programas de mestrado e doutorado da Instituição e nem fora dela. A UFRB não tem controle sobre os egressos da graduação e nem conhece o seu perfil. Ao se conhecer a PG da UFRB e identificar quantos de seus alunos conseguiram chegar até a pós-graduação, faz-se necessário discutir e repensar a Política de Acesso da UFRB aos seus cursos de PG. Assim sendo, até que ponto a UFRB, enquanto uma universidade criada no bojo do processo de expansão do ensino superior se preocupa com o acesso dos seus estudantes aos seus cursos de pós-graduação?

Boaventura de Sousa Santos (2011), ao ensaiar sobre o acesso às universidades no século XXI, reflete que apesar de muito se falar em democratização, as universidades não têm conseguido vencer as barreiras impostas pelo sistema de divisão de classes e pela discriminação por sexo e etnia. De acordo com o autor, as novas políticas de democratização e ampliação do ensino continuaram a misturar velhas práticas de mérito e privilégio e, ao invés de democratizarem a educação superior, foram responsáveis pela sua massificação.

Segundo Santos (2011), o problema da massificação é resultante de uma política mal delineada que pensa no acesso em números, na quantidade de alunos que entram no ensino superior, mas que não se preocupam com a legitimidade deste ensino. Para Santos (2011), a universidade só é universidade quando se preocupa com a formação graduada e pós-graduada, com a pesquisa e a extensão, sendo a pós-graduação uma etapa legitimadora da Educação Superior. Ao se preocupar com o acesso aos cursos de graduação, mas não criar

uma política ou uma estratégia que favoreçam o acesso desses alunos à pós-graduação, as universidades não estariam assumindo a sua função enquanto instituição de ensino (SANTOS, 2011).

Para tentar identificar este cenário, esta pesquisa foi produzida em meio a um conjunto de iniciativas que buscavam descobrir em que medida os alunos graduados pela UFRB conseguiam acessar os cursos de pós-graduação da própria universidade. A partir dos dados analisados e das informações documentais colhidas, percebeu-se que não existe na UFRB uma política de incentivo à pós-graduação, bem como não existe uma articulação entre os programas *stricto sensu* e os cursos de graduação da própria instituição.

Do total de alunos pesquisados, apenas 26% vieram da própria universidade. Apesar de não da ausência de dados que fizessem menção ao quantitativo de alunos ou ao percentual ideal de alunos na pós-graduação que viessem da sua instituição de origem, considerase aqui 26% um percentual baixo ao se pensar que para o período de 2010 a 2017, a UFRB graduou 3.109 estudantes (UFRB, 2018).

Na UFRB, são poucas as ações que pensam o ensino de forma articulada na sua totalidade (cursos de graduação, pós-graduação e centros de ensino). Uma dessas poucas ações que cumpre ou tenta cumprir com o papel articulador e que por isso merece destaque, é a realização da Reunião Anual de Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura no Recôncavo da Bahia (RECONCITEC).

Este evento científico (RECONCITEC), que entrou no ano de 2019 na sua quinta edição, tem como objetivo principal integrar a comunidade acadêmica da UFRB (discentes de graduação e pós-graduação, docentes e técnicos), além de docentes e discentes de outras IES, pesquisadores dos Institutos Federais, funcionários de empresas público-privadas e representantes dos Colegiados Territoriais da Bahia, tais como: Recôncavo, Portal do Sertão, Vale do Jiquiriçá, Sisal e Baixo Sul. No mais, os demais eventos da universidade são centralizados por área e por *campus*.

Por fim, sendo a UFRB uma universidade criada, estruturada e expandida na Política de Democratização e Interiorização do Ensino Superior, no Brasil, considera-se essencial que a UFRB crie uma Política de Ensino voltada à articulação entre a graduação e a pós.

Considerações finais

Historicamente, o Ensino Superior no Brasil se deu de forma a atender aos interesses da elite dominante e permaneceu assim por séculos. Contudo, conforme vimos ao longo da história e mais precisamente nos últimos anos, esse grau de ensino começou a ser reivindicado pela população mais pobre, surgindo a necessidade de ampliar e democratizar o ensino com vistas a atender uma parcela da população que estava excluída desta modalidade.

A democratização e a interiorização da educação superior brasileira, após o REUNI, consideração que a concentração geográfica das universidades nos grandes centros urbanos era um fator que limitava o acesso ao ensino superior às pessoas que moravam distante dele. O REUNI foi criado sob a justificativa da ampliação ao acesso à graduação, principalmente para o público jovem oriundo das camadas de baixa renda e/ou trabalhadores, bem como as minorias étnicas e raciais. Ao ampliar o acesso, foi dada a oportunidade que esses indivíduos chegassem a universidade e concluísse um curso superior.

Podemos observar ao longo dos anos que mesmos as IES possuindo como prerrogativas as especificações dos PNEs acerca da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, e tendo nesta indissociabilidade o eixo central que norteia a articulação, isso não tem sido suficiente para promover a integração da PG com a graduação. Deveria ser instituída na UFRB uma política institucional com o objetivo de tornar a pesquisa em um elo entre a graduação e a pós-graduação, incentivando os alunos a adentrarem na pós, não

só da Universidade como na pós-graduação de outras instituições.

Esta política deveria estar amparada em um tripé que considerasse os seguintes aspectos e desafios:

- ▶ O primeiro consistiria em criar condições na própria universidade para que os seus Centros conseguissem ampliar o número de pós-graduações por área, além de criar condições para que os programas existentes conseguissem implantar seus cursos de doutorado.
- ▶ O segundo traria pleno poder aos colegiados dos programas de pós-graduação, de modo que os mesmos possam repensar os seus padrões de qualidade e dotar os mesmos de infraestrutura básica para que eles possam elevar as suas notas na avaliação da CAPES. Por conseguinte, exigir dos colegiados dos cursos de graduação que criassem mecanismos que aproximassem os alunos de graduação dos cursos de pós-graduação da universidade, tais como: inserir nas matrizes metodológicas dos cursos disciplinas que fossem ministradas pelos alunos de pós-graduação da própria instituição.
- ▶ O terceiro seria quanti-qualitativo, com a criação de um projeto de suporte orçamentário, de infraestrutura e de apoio para auxiliar os programas e/ou cursos que desejassem participar do processo de expansão qualificada da pós-graduação, seja implantando um curso de mestrado ou expandido para o curso de doutorado.

Neste sentido, ao incentivar a implantação de novos cursos de mestrado e doutorado e de trabalharem com vistas à consolidação das pós-graduações já existentes, a universidade conseguiria beneficiar um número maior de estudantes e ampliar o acesso para os mesmos. De maneira macro, ao se pensar a articulação entre as duas esferas do ensino, a UFRB deveria formar redes de pesquisadores com graduandos e pós-graduandos, atentando-se para a importância

da pesquisa para a instituição e para a comunidade que a rodeia, pensando em conjunto ações institucionais que efetivassem a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Assim, a interação da graduação com a pós-graduação, seria orientada de forma contínua para a renovação política e pedagógica, uma vez que haveria maior interação entre os docentes da graduação e da pós-graduação para o desenvolvimento da pesquisa científica. Pode-se inferir que, nascendo a UFRB no cenário da democratização, ampliação e interiorização do ES, a articulação da graduação com a pós-graduação representa um marco importante para a consolidação da instituição no Recôncavo. No âmbito da UFRB, ainda não existe um componente específico que articule a graduação com a pós-graduação, muito embora esta não seja essa uma realidade exclusiva da Federal do Recôncavo. No Brasil, atividade colaborativa entre a graduação e a pós-graduação ainda é pouco trabalhada.

Para isso, faz-se necessário que a UFRB realize investimentos na qualificação dos seus docentes, estabelecendo parcerias com outras IES de modo que aumentem o leque para participação em eventos e apresentação de trabalhos, tanto para docentes como para discentes. Não obstante, a UFRB precisa conhecer os seus alunos. Não existe na instituição um mecanismo que possibilite identificar o que os alunos fazem quando completam a graduação. Ademais, não se sabe quantos entraram em pós-graduação, quantos entraram na área de trabalho, quantos estão desempregados. Conhecer os egressos é importante porque ajuda a instituição a repensar o seu papel enquanto universidade.

Por fim, entende-se que a UFRB deva promover a Política de Acesso a Pós-Graduação através de um movimento dialético, que seja construído coletivamente no interior da Universidade, considerando o homem, a ciência, o mundo, a educação, a fim de criar possibilidades que rompam as barreiras entre os dois níveis de ensino.

Referências

ANDRADE, J. B. de. Editorial. **Química Nova**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 163, mar./abr. 1999.

ARAGÓN, V. A; VELOSO, J. R. **O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica**: Pibic e sua relação com a formação de cientistas. 1. ed. Brasília: NESUB, 1999..

BRASIL.. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 20 nov. 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 09 jan. 2001. . Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24575_13816.pdf. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL.. **Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 29 jul. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11151-29-julho-2005-537973-publicacaooriginal-31335-pl.html>. Acesso em: 1 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 26 de junho de 2014. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/s/?tipo=LEI&numero=13005&ano=2014&ato=8b4gXWE9ENVpWT136>

CABRERO, R. de C. **Formação de pesquisadores na UFSCar e na área de educação especial**: impactos do programa de iniciação científica do CNPq., 2007. 276 p. Tese (Doutorado em Educação Especial) - Universidade Federal de São Carlos, 2007.

CAPES. Mulheres são maioria na pós-graduação brasileira.

CAPES. Brasília, 2018. s/p. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8315-mulheres-sao-maioria-na-pos-graduacao-brasileira>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CURY, C. J. A pós-graduação e a nova Lei de Diretrizes e Bases.

Em Aberto. Brasília, v. 7, n. 38, jun 1998. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/655/582>.. Acesso em: 20 abr. 2018.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior de 2009**.. Brasília, 2009 Disponível em http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico_2009.pdfAcesso em: 10 out. 2018.

MARAFON, M R C. **Articulação pós-graduação e graduação: desafio para a educação superior.**, 2001. 219 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 2001.

MARCUSHI, L. A. **Avaliação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq e Propostas de Ação**. 1. ed. Recife: URPE, 1996. (.

MARCUSHI, L. A. **Avaliação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq e Propostas de Ação**. 1. ed. Recife: URPE, 1996. (.

MARTINS, A. C. P. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cir. Bras**. São Paulo, v. 17, n. 3, p. 04-06, jun. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 mar. 2018.

NEDER, R. T. **A Iniciação científica como ação de fomento do CNPq: o programa institucional de bolsas de iniciação científica – Pibic**. 2001., v. 1., Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, 2001.

PIRES, R.C.M. **Contribuição da iniciação científica na formação do aluno de graduação numa universidade estadual.** 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, 2002.

PROFMAT – Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional. **Perguntas Frequentes sobre o Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.profmatsbm.org.br/perguntas-frequentes/>. Acesso em 4 jun. 2018.

RODRIGUES, M E F. A pesquisa no ensino da Graduação e a articulação com a Pós-Graduação na ciência da informação: reflexões e proposições. **Ponto de Acesso.** Salvador, v. 6, n. 2, p. 3-20, ago 2012.

SABINA, F. **Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no âmbito do REUNI:** um enfoque para a graduação na UFRB. 2013. 119 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2013.

SANTOS, B de S. **A universidade no século XXI:** para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 89 p.

TEIXEIRA, A. **O ensino Superior no Brasil:** análise e interpretação de sua evolução. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969. 324 p.

UFRB – Universidade Federal da Bahia. **Estatuto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia:** UFRB. Cruz das Almas: UFRB, 2005. 20 p. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/ccs/images/AscomCCS/DOCS/ESTATUTOUFRB.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2016.

UFRB. **Formulário de Apresentação de Propostas ao REUNI:** UFRB. Cruz das Almas: UFRB, 2007. s p.

UFRB. **Pós-Graduação da UFRB em números.** PPGCI, 2018. (Relatório da PPGCI em números)

Formação do gestor de políticas públicas no mestrado profissional

*Neilton da Silva
Fabrício Magalhães Pereira*

Introdução

A exigência de modernização do Estado brasileiro culminou no conjunto de reformas estruturais administrativas, fiscais e previdenciárias no setor público, a partir da segunda metade dos anos de 1980 e durante a década de 90 do século passado, até a entrada no século XXI, com fortes reflexos na América Latina (SOUZA, 2002).

Sob a égide capitalista neoliberal, o Brasil adotou um programa de ajuste macroeconômico, na tentativa de diminuir a inflação e a estagnação, retomar o crescimento da economia, atingir o equilíbrio das contas públicas e restringir as contribuições sociais, com medidas de privatização, flexibilização do trabalho e com o aumento das exigências aos trabalhadores, ao nível do seu saber-fazer para atender a novas demandas dos órgãos estatais (DELUIZ, 2001; SILVA, 2007).

No que diz respeito aos gestores públicos, sua atuação profissional passou a ser questionada, na medida em que a globalização capitalista internacionalizada lhes impôs a necessidade de buscar atualização para o enfrentamento dos desafios decorrentes dos cargos e das funções que desempenham no passado e que realizam no presente, sobretudo pelo clima de reformas pelas quais o Brasil tem vivenciado às vésperas de iniciarmos a terceira década do século vigente. Diante desse contexto,

[...] a nova configuração da função estatal demandou melhorias na prestação de serviços, gerando pressão para uma maior qualificação de

servidores públicos [...]. Ganham expressividade também as experiências de profissionalização para o setor público estabelecidas fora dos espaços de governo, por meio de instituições de ensino superior, universidades corporativas, organizações não governamentais e fundações partidárias (RANZINI; BRYAN, 2017, p. 419).

Considerando os diversos espaços de formação profissional, as modalidades e estratégias de formação alternativas, inclusive as ofertadas por instituições de ensino superior, até que ponto o mestrado profissional pode se constituir numa alternativa viável para gestores públicos que aspiram construir conhecimentos, desenvolver habilidades e aprimorar atitudes, capazes de favorecer uma atuação racional, segura e pautada no compromisso ético com a coisa pública?

Na esfera do desejável, os gestores de políticas públicas pautam suas ações baseadas em diagnósticos criteriosamente realizados, cujas respostas são materializadas através de programas, planos, projetos, sistemas de informações, adoção de medidas, entre outras disposições que zelam pelo atendimento dos anseios dos sujeitos de direitos que compõem a nação (SOUZA, 2006; MAINARDES, 2009). Entretanto, imaginamos que sem uma formação adequada que dê conta de uma apropriação do campo das políticas públicas, o exercício profissional, competente, estratégico, planejado e alinhado com os princípios institucionais e da administração pública pode ficar cada vez mais distante.

Baseado no exposto, o objetivo desta pesquisa é analisar as percepções dos estudantes do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, das turmas de 2017, 2018, 2019 e 2020, quanto à preparação para o processo seletivo até o ingresso, as vivências durante o percurso formativo e os devires da sua atuação laboral posterior à conclusão da pós-graduação.

Dada a relevância do estudo aqui realizado, sob a ótica compreensiva, esta pesquisa se pauta na abordagem qualitativa,

sendo do tipo exploratória, e se debruça sobre os eixos de reflexão, a saber: I – Perfis e atuação profissional dos pós-graduandos; II – Do ingresso às dinâmicas acadêmicas no mestrado profissional; III – O mestrado profissional e os domínios esperados na formação de gestores públicos; e IV – Contribuições do mestrado profissional à formação do gestor público.

Gestão de Políticas Públicas

Os direitos e garantias fundamentais à vida, à educação, à saúde, à liberdade, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, estão entre os aspectos centrais ao exercício da cidadania. Para que os direitos sociais possam se concretizar, cabe ao Estado assegurá-los, conforme preconiza a Constituição Federal do país (BRASIL, 1988). Assim, mostra-se necessário que o poder executivo promova as correspondentes políticas públicas, desde a concepção até a sua implementação, traçando estratégias de atuação na busca da efetivação de tais direitos.

O poder executivo, enquanto responsável pelos atos de administração do Estado, tem a incumbência de intervir na sociedade a partir da promoção das chamadas políticas públicas. As políticas públicas, segundo Secchi (2019), advêm de dois conceitos fundamentais: o problema público e a política pública. Para o autor, o primeiro trata do fim ou da intenção de resolução, o segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.

Secchi (2019) conceitua o problema público como algo intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade considerável de atores. Já a política pública, é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema político, que se materializa com instrumentos concretos, como, por exemplo: leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros dispositivos.

As políticas públicas estão presentes em diversas áreas, como educação, segurança, saúde, transporte e previdência, dada a importância do enfrentamento dos diversos problemas públicos. Para lidar com a problemática social, existem diversos atores protagonistas que assumem a representação do povo no âmbito do governo, de órgãos multilaterais, de organizações privadas, de organizações sociais e das redes de políticas públicas (SECCHI, 2019). Estes atores, que aqui denominamos de gestores de políticas públicas, ao lançarem mão das agendas das instituições em que laboram, das prerrogativas que possuem e das suas capacidades intelectivas e de liderança, instrumentalizam-se para o processo orientado de intervenção, cujo objetivo é mitigar os problemas públicos.

O estudo sobre a gestão das políticas públicas envolve compreender a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (LOTTA, 2019).

O ciclo mencionado caracteriza o campo de ação da gestão de políticas públicas, e seus desdobramentos estão assim delineados: a primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados, o foco da ação (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006, *apud* LOTTA, 2019); a segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos, objetivos, atores envolvidos no processo e o papel das coalizões (SOUZA, 2003, *apud* LOTTA, 2019); a terceira fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal (HILL; VARONE, 2016, *apud* LOTTA, 2019); por fim, a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam

compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade, dentre outros), os atores envolvidos na avaliação e os mecanismos de qualidade e de *feedback* (LOTTA, 2019).

Nesse contexto, se mostra necessário, além de outros aspectos, que o gestor de políticas públicas tenha nítida clareza sobre alguns elementos e princípios usuais da realidade da administração pública, em específico, relacionados à gestão das políticas. Pois, são inúmeros os desafios enfrentados na prática de implementar políticas públicas.

No quadro a seguir, elencamos alguns temas e suas respectivas correlações com a prática da gestão de políticas públicas.

Quadro 1. Temáticas inerentes à gestão de políticas públicas.

Temas	Correlação com as políticas públicas
Política	Arte de governar e de mediar interesses contrários (CHRISPINO, 2016).
Informação	Diagnóstico de problemas públicos, seus contextos, suas causas e consequências; promoção de informações úteis e alternativas adequadas (SECCHI, 2019).
Intencionalidade	As estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, fazendo convergir uma visão e uma ação de longo prazo, mas com efeitos também em curto e médio prazos (NIRENBERG, 2013 <i>apud</i> CHRISPINO, 2016).
Criatividade	Promoção de entendimentos consolidados sobre problemas públicos e gerar alternativas de política pública utilizando criatividade (SECCHI, 2019).
Controle e Poder	Atuação em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2001 <i>apud</i> CHRISPINO, 2016).
Participação do cidadão	Promoção da participação do cidadão no ciclo da política pública, tornando-o agente de mudança da sua própria realidade.
Toma de decisão	Escolhas de alternativas de ação para responder aos problemas constantes na agenda. Representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados (SECCHI, 2010).

Fonte: Construção dos autores, UFRB (2020).

O gerenciamento das políticas públicas requer amplo conhecimento sobre as temáticas envolvidas, sobre as necessidades da população e sobre os recursos disponíveis. Cada problema público envolve variáveis complexas, que se combinam em meio as suas tratativas. Ao longo da história, diversos fatores econômicos e sociais estiveram atrelados ao desenvolvimento das políticas públicas, como a industrialização, infraestrutura, instabilidade econômica e desigualdade (PAIVA, 2010). Assim, a gestão de políticas públicas consiste numa atividade de extrema importância, pois na interseção entre o direito e a política se desenvolve a promoção do bem-estar das pessoas. Desse modo, os gestores de políticas públicas carecem de formação sólida, para garantir um bom desempenho do seu ofício.

Formação e Desenvolvimento de Gestores Públicos

Formação é uma palavra de origem latina que, etimologicamente, significa *formare*, e, portanto, tem relação com “a ação de formar”, “dar a forma de”, “desenvolver a pessoa”. Para Barbosa-Lima, Castro e Araújo (2006), o vocábulo guarda consigo um duplo sentido, de um lado, concreto, e do outro lado, filosófico grego, com fundamento em Platão, de *eidós*, que está ligado a ideia. No entanto, seu sentido mais nobre, associa-se ao ato de “fazer aflorar o conhecimento” (p. 240). Já no Dicionário Michaelis On Line (2020, s. p.), formação está relacionada ao desenvolvimento de uma pessoa (seu caráter, personalidade, criação, etc) e, na dimensão educativa, refere-se também à “educação acadêmica de um indivíduo, incluindo-se os cursos concluídos e os títulos obtidos”.

Ainda na seara educativa, a formação refere-se à realização de certa atividade, a feitura de algo, com o propósito de desenvolver os requisitos demandados por ela, e pode ser compreendida,

como uma função social de transmissão de saberes, de saber-fazer ou do saber-ser que se exerce em benefício do sistema socioeconômico,

ou da cultura dominante. A formação pode também ser entendida **como um processo de desenvolvimento e estruturação da pessoa** que se realiza com o duplo efeito de uma maturação interna e de possibilidades de aprendizagem, de experiências dos sujeitos. Por último, é possível falar-se da **formação como instituição**, quando nos referimos à estrutura organizacional que planifica e desenvolve as atividades de formação (MARCELO GARCIA, 1999, p. 19).

Na perspectiva profissional, para a execução de um ofício, a formação costuma suscitar uma ideia de falta, de necessidade formativa, de carência e de realização de cursos requeridos ao desempenho de uma função. Nesse raciocínio, os gestores que atuam no setor público necessitam desenvolver um conjunto de competências técnicas, administrativas, comunicacionais, transversais, comportamentais e socioemocionais, a serem mobilizadas em situações previstas e não previstas, no intuito de solucionar problemas da prática social e do contexto laboral (DELUIZ, 2001; KUENZER, 2003; SILVA, 2007).

Cabe ressaltar que esse conjunto de competências são válidas a quaisquer gestores públicos, posto que eles assumem cargos de diferentes níveis (do setorial ao executivo), cada qual com seu grau de complexidade em termos do gerenciamento que procedem, quando estão vinculados a funções de assessoria e/ou que demandam responsabilidades básica, média ou alta. Seja como for, em menor ou maior complexidade, os gestores públicos intervêm na realização de diagnósticos que visam a elaboração, a execução, a análise e a avaliação de políticas públicas nas diversas áreas, sem falar nos mecanismos de regulação e controle das ações desenvolvidas pelos servidores públicos que eventualmente se encontram sob a sua subordinação, de modo a monitorar e prestar contas das atividades de sua competência.

Entretanto, é desejável que a formação profissional de gestores públicos, em qualquer nível (seja no técnico e/ou no superior) e

momento da carreira – via estágio, em serviço e ou institucionalizada em escolas técnicas/profissionalizantes, universidades, escolas de governo, universidades corporativas, e até mesmo em parcerias com ONG e/ou Fundações que atuam no campo da educação e formação de gestores – esteja alinhada as suas práticas profissionais e rotinas cotidianas.

Dados os seus limites, a formação precisa avançar na perspectiva do desenvolvimento profissional, ao envolver diversos aspectos como a história de vida do trabalhador, além de suas experiências, potencialidades, crenças, valores, convicções, desejos, projetos etc. (PONTE, 1998). Nessa direção, Silva (2017) nos ajuda a entender que o desenvolvimento profissional de gestores públicos precisa considerar a pessoa do profissional, a (auto)crítica que ele pode fazer sobre si e sobre o seu labor, a reflexividade sobre a própria prática e, preferencialmente, a assunção de uma postura dialética visando a mudança de posturas a partir da unidade entre a teoria, a prática e a coerência com o que pensa, sente e vive.

Em síntese, a formação e o desenvolvimento profissional de gestores públicos devem ser vistos como um contínuo, que é marcado por tensões de todas as ordens, entre as quais podemos destacar: os conflitos no trabalho, a divergência de ideias, as competições, a inadaptação do profissional à área em que trabalha, as relações de poder entre as hierarquias, os conflitos inerentes à pessoa e à filosofia institucional, entre outros aspectos.

Trilha e compasso da investigação

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e se debruça sobre uma temática relevante, que é a formação de gestores de políticas públicas a partir do mestrado profissional, tema ainda pouco estudado na academia, sobretudo pelo fato da popularização desse curso como campo possível de formação desses profissionais ainda

estar em expansão. A abordagem escolhida se justifica, pois, para Goldenberg (1998, p. 53) “os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos”.

Do ponto de vista do método, trata-se de um estudo descritivo, que segundo Gil (2008, p. 28), tem como objetivo “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Dado o seu caráter e objetivo, buscamos através dessa pesquisa uma compreensão mais clara sobre as expectativas dos estudantes de pós-graduação quanto a sua formação e, posteriormente, à conclusão do curso de mestrado profissional e a descoberta de novas possibilidades para sua atuação prática nas instituições às quais estão atrelados.

O *locus* da pesquisa é o Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPSS), na modalidade mestrado profissional, cuja criação foi no ano de 2011, e conta com três linhas de pesquisa, a saber: **Linha 1 - Gestão em Segurança Social, Linha 2 - Gestão de Políticas Ambientais e Linha 3 - Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Atualmente, o programa possui um total de 44 estudantes ativos e tem um quadro composto por 15 docentes, distribuídos nas três linhas, além de um técnico administrativo que dá suporte ao programa.

O programa está vinculado ao Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB), uma das unidades orgânicas mais antigas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), que é uma instituição de ensino interiorizada, criada pela Lei 11.151, em 29 de julho de 2005, com sete unidades orgânicas localizadas em seis cidades dos territórios do Recôncavo, do Vale do Jiquiriçá e do Portal do Sertão, com sede administrativa no município de Cruz das Almas-BA, a 146 km da capital. A missão da UFRB é exercer, integradamente e com qualidade as atividades de ensino, pesquisa e

extensão, com vistas à promoção do desenvolvimento das ciências, letras e artes e à formação de cidadãos com visão técnica, científica, humanística e valorização das culturas locais e dos aspectos específicos e essenciais do ambiente físico e antrópico.

A pesquisa propriamente dita contou com a presença de 34 participantes, de um total de 67 estudantes do mestrado profissional estudado (50,7%), pertencentes às turmas de 2017, 2018, 2019 e 2020, seguindo os critérios definidos, no sentido de que pudéssemos abarcar um ciclo formativo, com acesso a alunos egressos e com formação em andamento no programa. Após a definição do design da pesquisa, seguimos para a construção dos atos autorizativos e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual fizemos menção ao objetivo do estudo, aos pesquisadores responsáveis e a manifestação de aceite dos participantes ao expressar concordância sobre as condições previstas no estudo e seus direitos de se abster da participação a qualquer tempo. Assim sendo, construímos e aplicamos um questionário semiaberto aos participantes, com o apoio da plataforma *Google.docs*, por intermédio do formulário que foi organizado a partir dos propósitos da investigação.

Pensando nos princípios éticos da pesquisa e na garantia do anonimato, conferimos aos participantes os seguintes códigos de identificação *Estudante Egresso do Mestrado Profissional (EE - MP)* e *Estudante em Andamento no Mestrado Profissional (EA - MP)*. Cabe observar que, independente da condição de cada estudante, admitimos a numeração de 1 a 34, que reflete o total de participantes, sem perder de vista se os respondentes são egressos ou estudantes ativos nas turmas mencionadas anteriormente. Ao ter acesso ao questionário, cada respondente obteve as informações gerais da pesquisa, o que incluiu o seu objetivo, o ato autorizativo e o termo de consentimento, com indicação de aceite e concordância do participante sobre as condições previstas no estudo e seus direitos de se abster da participação a qualquer tempo.

Para a análise dos dados, utilizamos os procedimentos orientados por Bardin (2012) e, para tanto, iniciamos pela organização e a sistematização dos dados (em tabelas, gráficos, quadros e narrativas por conteúdo temático), em alinhamento com o objetivo do estudo (pré-análise). Passamos para a leitura mais aprofundada, com vistas à definição dos indicadores que subsidiaram a discussão (exploração do material).

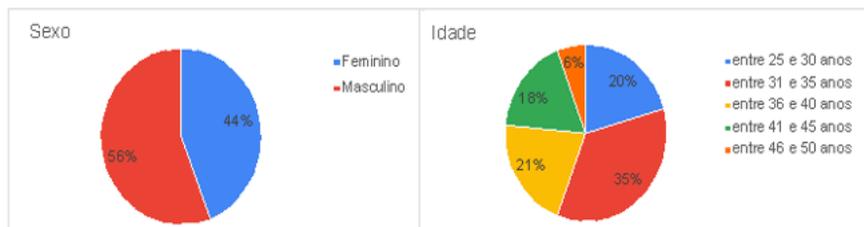
Por conseguinte, seguimos para a etapa de codificação dos dados, alinhando-os com as categorias de análise da pesquisa (tratamento dos resultados e interpretação), que tornaram possível a produção de inferências, com o suporte de autores de referência. Diante disso, apresentamos abaixo as percepções dos participantes sobre os pontos de discussão que remontam a seção a seguir.

Percepções sobre a Formação de Gestores Públicos

Na tentativa de responder ao objetivo da pesquisa, os subtópicos que conferem organicidade a essa seção se debruçam genericamente sobre o perfil dos estudantes do programa de pós-graduação pesquisado, a escolha do curso, o acesso, as suas percepções sobre a dinâmica acadêmica, o seu potencial formativo e as evidências de contribuições aos gestores públicos, em atuação e/ou em formação, ao nível do seu exercício laboral nas instituições às quais estão vinculados.

► Perfis e atuação profissional dos pós-graduandos

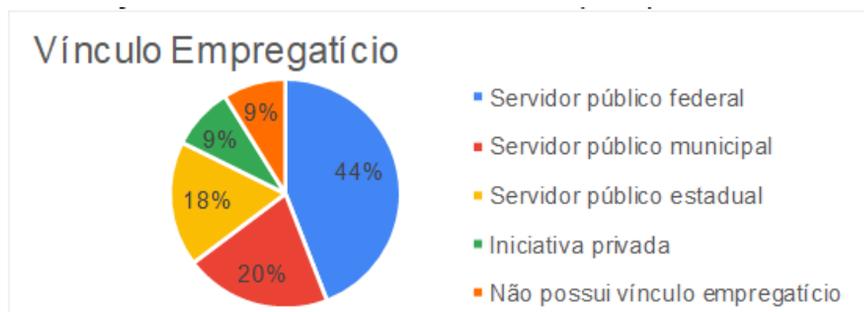
Como de costume em qualquer sala de aula universitária, neste caso, do curso de mestrado profissional pesquisado, a diversidade é peculiar. Assim sendo, o perfil socioprofissional do público que compõe as quatro turmas pode ser compreendido a partir dos dados a seguir apresentados:

Figura 1. Distribuição dos discentes do PPGPPSS por idade e sexo.

Fonte: Construção dos autores, UFRB (2020).

A predominância da formação graduada e profissional dos estudantes é a área de Ciências Sociais Aplicadas, com destaque para a Administração e Contabilidade, seguidas da área de Ciências Humanas, com foco na Educação, nas Ciências Exatas, com atrelamento nas engenharias e computação, culminando nas Ciências Biológicas e Ambientais. Quanto a formação *latu sensu*, a maioria realizou cursos na área de gestão pública, gestão de negócios, docência do ensino superior, entre outras, geralmente vinculadas à formação inicial. Dois discentes já possuem formação *stricto sensu*, um com Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social e outro com Mestrado em Ciências Sociais.

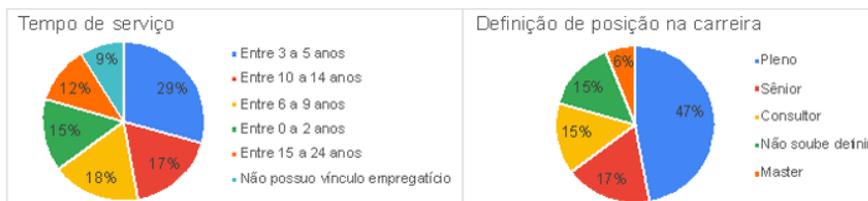
Os vínculos empregatícios identificados correspondem às seguintes instituições públicas (federais – duas, estaduais - três e municipais – sete) e privadas – três. Observamos ainda que algumas empresas privadas trabalham na parceria público-privado, totalizando 15 iniciativas possíveis de vínculos dos mestrandos. É válido destacar que existem mais de um estudante que trabalha com alguns pares, agora, colegas de formação e que nem todos (os 34 participantes) indicaram o vínculo.

Figura 2. Distribuição dos discentes do PPGGPPSS por tipo de vínculo empregatício.

Fonte: Construção dos autores, UFRB (2020).

A maioria dos estudantes trabalha em prefeituras próximas aos seus locais de residência, e as funções que desempenham são de técnicos de nível médio e superior, variando desde analistas administrativos, técnicos de instituições educacionais, coordenadores além de assistente social, enfermeiro, contador, professor, entre outros. Destes, a maioria encontra-se desenvolvendo atividades relacionadas a sua área de formação na instituição onde trabalha, e um número expressivo desenvolve atividades variadas noutras instituições.

Quanto ao tempo de serviço e a posição na carreira, eis a explicação a partir dos gráficos a seguir:

Figura 3. – Distribuição dos discentes do PPGGPPSS pelo tempo de serviço e posição na carreira.

Fonte: Construção dos autores, UFRB (2020).

O tempo de serviço dos mestrandos são os mais diversos, indicando que os estudantes das diferentes turmas se encontram em diferentes momentos da carreira. Do total de participantes, a maioria está na primeira década da carreira (47%), indicando que há muito o que aprender e a ensinar, enquanto uma minoria (6%) encontra-se entre a metade e o topo da carreira, porém, com demonstração de disposição e empenho para se formar e construir conhecimentos sobre a gestão de políticas públicas.

► Do ingresso às dinâmicas acadêmicas no mestrado profissional

A pesquisa buscou traçar os caminhos percorridos pelos estudantes para ingresso no programa pesquisado e as dinâmicas acadêmicas após ingresso, relacionando os possíveis aspectos predominantes e coletando as contribuições dos participantes frente às temáticas.

Como primeiro passo tendo o objetivo de conhecer o programa, as principais fontes de conhecimento sobre a existência do mestrado foram: a) indicação de alguma pessoa que já conhecia no programa (47,06%); b) busca pessoal nos canais de comunicação da universidade (38,24%); e c) indicação da instituição a qual possui vínculo (8,82%). Alguns estudantes complementaram afirmando que o fato de serem servidores ou estudantes da instituição que abriga o programa deu-lhes amplo conhecimento (5,88%).

O passo seguinte foi a preparação para o processo seletivo de ingresso, e as estratégias mais utilizadas para este ato encontram-se listadas na tabela 01.

Tabela 1. – Estratégias de preparação utilizadas para o processo seletivo de ingresso mestrado profissional – PPGGPPSS/UFRB¹⁶.

Estratégias de preparação para o processo seletivo	f	%
Estudou para as etapas do processo seletivo a partir das orientações do edital	27	39,71
Buscou documentos e informações referentes as etapas de processos seletivos anteriores	18	26,47
Buscou professores e/ou discentes do programa para obtenção de maiores informações	13	19,12
Buscou conhecer o Programa cursando disciplinas como aluno (a) especial	6	8,82
Buscou currículos <i>lattes</i> dos docentes do Programa	1	1,47
Pesquisou trabalhos de conclusão apresentados pelos discentes do Programa	1	1,47
Participou de eventos científicos com submissão de trabalhos	1	1,47
Buscou outras estratégias além das relacionadas	1	1,47
Total	68	100,00

Fonte: Construção dos autores, UFRB (2020).

Ao lograr êxito no processo seletivo, os participantes relataram as emoções daquele momento, com expressões de sentimentos de realização, felicidade, orgulho, satisfação, entusiasmo, honra e gratidão, assim como demonstrações de surpresa, apreensão e medo diante do novo desafio. O estudo também se interessou em saber das impressões dos estudantes sobre a entrada no programa de pós-graduação, conforme se pode verificar no Quadro 2:

¹⁶ As frequências da tabela 1 correspondem ao número absoluto de respostas de todos os participantes, para cada estratégia de preparação ao ingresso no mestrado profissional disposta nas quatro linhas da tabela e, portanto, não tem relação com o número de participantes.

Quadro 2. – Aspectos inerentes ao processo seletivo de ingresso e contato com o mestrado profissional – PPGGPPSS/UFRB.

Aspectos	Relatos/Opiniões
Dificuldades enfrentadas na preparação para o processo seletivo	Pouco tempo para preparação/estudo; dificuldade de acesso aos textos para estudo; dificuldade de entendimento dos itens do barema; conteúdo da prova distante da área de formação; desatualização do currículo <i>lattes</i> ; dificuldades na estruturação da proposta de pesquisa; dificuldade na definição da metodologia a ser utilizada na proposta de pesquisa.
Mecanismos de superação às dificuldades enfrentadas no processo seletivo	Reduzir o tempo de descanso para conclusão das leituras; busca por comprovações das atividades do currículo; busca por empréstimo de livros; flexibilização do horário de trabalho para dedicar mais tempo aos estudos.
Opinião sobre a concorrência do processo seletivo	56% considerou média; 26% grande; 9% muito grande; 9% pequena; não houve registros na variável muito pequena.
Opinião sobre o primeiro contato com o mestrado	42% considerou bom; 31% ótimo; 19% excelente; 4% regular; 4% ruim.
Relatos das experiências negativas vivenciadas no início das atividades no mestrado profissional	Professores faltosos e falta de professores na linha Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) (EE-MP 05, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA); Deparei-me sozinho e sem conhecimento de como funcionava um mestrado, sem saber qual caminho percorrer e quais ações deviam ser tomadas (EE-MP 16, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA); Sair da graduação e entrar no mestrado existe uma necessidade de adaptação inicial, principalmente, quando o aluno de fora do município da UFRB (EE-MP 17, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Fonte: Construção dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2020).

Após o ingresso em um programa de mestrado, o estudante começa a descobrir um novo universo de estudos, tem contato com uma dinâmica acadêmica e com as variáveis que impactam na sua permanência no curso. Ao inquirir os participantes sobre esses aspectos, eis que os dados revelaram o seguinte:

Quadro 3. – Aspectos da dinâmica acadêmica e permanência dos estudantes no mestrado profissional – PPGGPPSS/UFRB.

Aspectos	Relatos/Opiniões/Frequência (%)
Fontes de informações utilizadas para aprender sobre as rotinas e procedimentos do mestrado profissional	Discentes do programa, da mesma turma ou de outras (25,15%); professor orientador (19,44%); coordenação do curso (14,81%); meios de comunicação do programa (14,81%); demais professores (13,89%); representação discente, secretaria do programa, regimento interno (somam 13,89%).
Grau de compreensão sobre os ritos acadêmicos de um mestrado profissional	Bom (58,82%); Excelente (17,65%); Ótimo (14,71); Ruim (5,88%); Regular (2,94%)
Avaliação dos aspectos do mestrado profissional	Nível excelente (Serviços da secretaria do colegiado, qualidade do corpo docente, orientação para pesquisa); Nível ótimo (Contribuição dos colegas de mestrado para a obtenção de uma melhor formação acadêmico-científica, gestão e transparência do Colegiado, instalações físicas); Nível bom (Canais de comunicação e informações, atuação da coordenação, componentes curriculares obrigatórios, qualidade do corpo discente, componentes curriculares optativos, acervo biblioteca); Níveis regulares, insatisfatório (multimeios, incentivo à produção).
Influência das variáveis relacionadas à permanência no mestrado profissional	Influência total (flexibilidade no horário de trabalho, licença para estudos, renda pessoal, apoio da família); influência considerável (bolsas de estudo, distância da residência, condições de moradia/hospedagem, alimentação); influências razoáveis, poucas ou nenhuma (meio de transporte).

Fonte: Construção dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2020).

As contribuições dos participantes revelaram que o mestrado profissional é uma oportunidade ímpar dos gestores na busca por qualificação. Assim, corroboramos com o pensamento de Nogueira, Neres e Brito (2016), quando também afirmam em outro estudo sobre

mestrado profissional, que cada estudante superou as adversidades de diferentes maneiras, foram encontrando saídas diante de suas realidades pessoais e institucionais, movimentando-se para o alcance dos objetivos.

- ▶ O mestrado profissional e os domínios esperados na formação de gestores públicos

No Brasil, a pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), na modalidade profissional, são cursos autorizados pelo Ministério de Educação (MEC) e regulamentados pela Portaria MEC nº 389, de 23 de março de 2017 e pela Portaria MEC nº131, de 28 de 2017. Ao diferenciar-se dos cursos acadêmicos, cujo foco principal é a formação de pesquisadores e acadêmicos, os mestrados profissionais voltam-se à formação de profissionais oriundos do setor produtivo, que pertencem as diversas áreas do conhecimento. Sua vocação é a de contribuir com o setor produtivo brasileiro, público ou privado, através de ações e situações de ensino e aprendizagem subsidiadas pela pesquisa, que dialoguem com o contexto profissional, estimulando ao mesmo tempo a atualização, competitividade e a produtividade.

Considerando a natureza do mestrado profissional, descrito no Projeto do Programa (APCN/PPGGPPSS, 2011), ao nível do que se espera que o curso discuta no processo formativo dos estudantes, destacam-se determinados aspectos tidos como de extrema importância pelos participantes: a) Gestão pública e as transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas da sociedade (67,65%); b) Modernização do gerenciamento público (61,76%); c) Compreensão sobre o Estado Democrático (52,94%); d) Compreensão sobre os beneficiários das políticas públicas e sobre a modernização de processos e técnicas (50,00%); e) Perspectiva de uma política integrada de gestão pública, cujo objetivo é dar suporte para a formulação, a implementação e avaliação de políticas públicas,

de modo a elevar a qualidade da prestação de serviços e atender às demandas da população (70,59%); Incentivar a criatividade e o empreendedorismo dentro do setor público observando regras democráticas (52,94%); Valorização do servidor público (55,88%).

Ao se posicionarem sobre as evidências de conhecimentos e, por sua vez, de capacidades a serem desenvolvidas por estudantes em formação em um mestrado profissional, os depoimentos dos participantes que foram destacados ilustram:

Entender o macro das Políticas Públicas e adaptá-las à realidade micro, ou seja, ao local e humanizá-la de forma eficiente e universal (EA-MP 03, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Diferenciar o público do privado, compreender o sentido de democracia e republicanismo (EE-MP 02, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Capacitação, otimização de práticas gerenciais e maior conhecimento sobre os processos de gestão pública (EE-MP 05, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Serviço público de qualidade, transparência dos gastos públicos e respeito à legislação e à dignidade humana (EA-MP 09, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Diante dos argumentos expostos, tanto os participantes que concluíram o mestrado profissional, quanto aqueles que estão com a formação em andamento, revelaram clareza e profundidade em seus posicionamentos ao defenderem que esperam que um programa dessa natureza seja capaz de propiciar aos futuros mestres uma compreensão ampliada sobre o campo de políticas públicas, além de um arcabouço teórico-prático que permita aos gestores públicos agir com ética, técnica, racionalidade e respaldo na legislação para que os serviços prestados à sociedade tenham efetivo referencial de qualidade.

- Contribuições do mestrado profissional à formação do gestor público

O mestrado profissional representa na carreira de um gestor público (em atuação e/ou em formação) um processo de mudança contínuo e inacabado, que vai ao encontro da atualização profissional constante e atravessa a dimensão da pessoa, bem como a dimensão da instituição, a qual também precisa se responsabilizar pela formação dos seus gestores (PONTE, 1998).

Nesse limiar os estudos sobre diversas temáticas em políticas públicas e sobre a gestão delas objetivam e ajudam os gestores a compreenderem determinados problemas vislumbrados nas instituições e propor intervenções. Para isso, a formação de gestores públicos é essencial e o mestrado profissional revela-se uma modalidade onde esses profissionais podem depreender contribuições necessárias à ampliação das suas capacidades.

Neste contexto, a pesquisa elencou assertivas que expressassem as expectativas dos estudantes ativos e as constatações dos estudantes egressos acerca das contribuições formativas e da aplicabilidade dos domínios adquiridos no ambiente de trabalho. Assim, os dados elucidaram que todos os participantes consideraram de extrema ou de muita importância, os aspectos: a) Aprofundamento das habilidades analíticas, críticas e domínio das teorias (91,18%); b) Capacidade de realizar diagnóstico, propor soluções, avaliar resultados e planejar ações (94,12%); c) Análise de problemas enfrentados na área de atuação (88,23%); d) Ampla visão sobre questões práticas da profissão (82,35%); e) Atender às exigências de ascensão da carreira (82,35%); f) Reconhecimento dos esforços formativos no âmbito profissional e acadêmico (79,41%); g) acesso a novas técnicas de trabalho (76,47%); h) desejo pessoal de mudar os rumos da carreira (73,53%); i) Estabelecimento de contatos com profissionais (70,58); j) Conhecimento de tecnologias que otimizem processos de trabalho (67,65%); l) Aproximação da área de interesse no mercado de trabalho (67,54%); e m) Perspectiva de realização de curso de doutorado na mesma área do mestrado ou em área afim (79,41).

Portanto, diante da relevância atribuída pelos participantes aos aspectos acima, a formação no mestrado profissional representa uma forma de posicionamento profissional de gestores e de futuros gestores. Essa perspectiva se alinha aos argumentos de Silva (2007), ao defender que a construção de conhecimentos, o aprimoramento de habilidades e a reflexão sobre as atitudes são necessários aos profissionais da gestão pública que buscam se desenvolver na carreira.

Quando à reflexão sobre o grau de aceitação da pesquisa que realizaram no mestrado no ambiente de trabalho, os estudantes classificaram as expectativas/constatações conforme Tabela 2.

Tabela 2. – Expectativa/constatação dos participantes sobre a aplicabilidade da pesquisa no ambiente de trabalho.

Expectativa ou constatação acerca da aplicabilidade da pesquisa	f	%
Boa, apesar da instituição não declarar o seu aproveitamento imediato	19	55,88
Excelente, atendeu às minhas expectativas e a instituição colocou/colocará em prática	7	20,59
Ótima, a minha instituição/organização declara aproveitamento	5	14,71
Regular, a pesquisa está/estará à disposição da minha instituição/organização	3	8,82
Total	34	100,00

Fonte: Construção dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2020).

Diante dos dados analisados e dos resultados encontrados, o objeto em questão materializa o desejo de intervenção em determinada realidade institucional, cuja preocupação dos participantes apontou para o desejo de pesquisar e, ao mesmo tempo aplicar no seu trabalho o que aprenderam e ainda aprendem no percurso da formação. Contudo, a resposta institucional não tem,

necessariamente, acompanhado esse anseio dos profissionais, ao valorizarem os estudos que seus servidores e/ou funcionários realizaram.

Quando questionados sobre o mestrado profissional e seu potencial no desenvolvimento de competências de um gestor, três participantes manifestaram de forma sintética opiniões que representam a maioria dos depoentes:

Muito interessante a medida que aproxima o acadêmico (teórico) ao profissional (prática). A ciência sendo aplicada e se desenvolvendo a partir do *feedback* dos resultados práticas, qualificando também o trabalho e os resultados deste (EA-MP 06, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

O Mestrado Profissional atende as expectativas para os discentes que buscam potencializarem suas carreiras, além de adquirir conhecimentos exequíveis para aplicá-los no âmbito sobretudo da Administração Pública independente da esfera (EE-MP 22, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

Possuir visão global das atividades, dos setores, dos objetivos a serem cumpridos. Saber planejar, ser proativo, ser engajado, ser ótimo técnico, mas também saber conviver e lidar com o aspecto político das organizações (EA-MP 03, 2020, A INFORMAÇÃO ESCRITA).

As competências evidenciadas pelos participantes dão a entender que o mestrado profissional deve primar por uma formação que permita aos gestores públicos desempenharem um trabalho inovador, planejado, com objetivos e metas definidos, monitorado, avaliado e com forte impacto social e alinhamento à missão institucional. Essa perspectiva se aproxima das capacidades descritas por Paiva (2010) e Lotta (2019), quando se referem a função, aos atributos de qualidade e as medidas de eficiência que são necessários à gestão de políticas públicas e, por consequência, aos gestores públicos.

Considerações Finais

A gestão de políticas públicas se efetiva a partir do conhecimento das reivindicações da sociedade civil organizada, do levantamento de necessidades dos cidadãos, das providências a partir da análise situacional da realidade, bem como da atuação eficiente de instituições e seus agentes responsáveis por zelar pelos direitos e garantias constitucionais a quem a eles fazem jus.

Os resultados da pesquisa indicam que o público do mestrado profissional é diverso, tanto no que se refere à formação acadêmica, quanto no tocante ao momento em que se encontra na carreira, cuja experiência se mostra diferencial para fazer as articulações necessárias entre a formação de gestor de políticas públicas com o seu contexto de trabalho. Os participantes referiram satisfação e o orgulho de ingressarem no programa, devido a grande concorrência, o processo difícil e a incompatibilidade entre o número de candidatos e a disponibilidade de vagas.

Quanto aos ritos acadêmicos, os participantes mencionaram que não encontraram dificuldades para compreender a dinâmica de funcionamento do programa, já que foram bem acolhidos pelo colegiado, pelos docentes e pelos colegas, embora tivessem reclamado de certas posturas de alguns docentes com relação a atrasos e a escassez de professores em certas linhas. Pela natureza do mestrado profissional, identificamos que, apesar das diferentes expectativas que cada estudante possui, o que é singular entre eles é a necessidade de construção de conhecimentos sólidos que lhes ajudem a tomar decisões e a se colocarem como um gestor que faz a diferença no seu contexto de trabalho e na sua prática social.

No caso dos estudantes egressos, a maioria afirmou que os resultados da pesquisa de conclusão de curso realizada no programa até hoje contribui com sua carreira e com a instituição na qual trabalham; já aqueles estudantes que estão com seus estudos

em andamento, aspiram aprender para colocar em prática e evoluir na carreira profissional. Contudo, constatamos que, de repente, as competências desenvolvidas e a desenvolver no mestrado poderão ser mais úteis para quem se encontra em pleno exercício da gestão, posto que os demais ainda terão que encontrar espaço laborativo para exercer a gestão que aprendeu durante a formação no mestrado.

Nessa perspectiva, ao considerar que nem todos os servidores públicos possuem conhecimentos aprofundados em gestão pública, tampouco possuem domínios técnicos e atitudes voltados ao trabalho com pessoas, o desenvolvimento de competências gerenciais é reconhecido como algo essencial e que pode ser alcançado através de um processo de formação profissional adequado, a ser assumido como um compromisso pessoal-profissional, com o devido respaldo institucional.

Em síntese, à medida que os profissionais se tornam mestres, as perspectivas de ganhos são plurais, pois se eles conseguem progredir na carreira, estarem aptos para assumir novos desafios e receberem os benefícios materiais via progressão funcional, inegavelmente a instituição de vinculação do profissional também lucrar, já que ele terá mais condições de agir com competência de gestão, consciência laborativa, qualidade e produtividade.

Referências

BARBOSA-LIMA, M. C.; CASTRO, G. F.; ARAÚJO, R. M. X. Ensinar, formar, educar e instruir: a linguagem da crise escolar. **Ciência e Educação**, v. 12, n. 2, p. 235-245, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições70, 2012.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 13-23, set./dez. 2001.

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

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

KUENZER, A. Z. Competências como práxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de JANEIRO, v. 29, n. 1, jan./abr., 2003.

LOTTA, G. **Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí v. 9, n. 1, p. 4-16, , jan./abr. 2009.

MARCELO GARCÍA, C. **Formação de professores: para uma mudança educativa.** Porto: Porto Editora, 1999.

MICHAELIS ONLINE. **Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa.** Verbete formação. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=YXX1>. Acesso em: jul. 2020..

NOGUEIRA, E. G. D.; NERES, C. C.; BRITO, V. M. Mestrado profissional em educação: a constituição do professor/pesquisador e o retorno para a escola. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 25, n. 47, p. 63-75, set./dez. 2016.

PAIVA, R. A. Políticas Públicas. *In: Seminário Política e Planejamento (PPLA), 2.*, 2010, Curitiba. Anais. [...] Ambiens: Curitiba, 2010.

PONTE, J. P. Da formação ao desenvolvimento profissional. *In: Actas do ProfMat 98*. Lisboa: APM, 1998. p. 27-44

RANZINI, M. S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 68, n. 2, p. 417-438, abr./jun. 2017.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, N. **Política Pública, Estratégias de Formação Profissional e Inserção de Jovens no Mundo do Trabalho**: o protagonismo da ONG CAMPO no âmbito do PNPE/CSJ no Rio de Janeiro. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, N. **Qualidade do ensino como conquista colegiada numa universidade pública**: o protagonismo de coordenadores de cursos de graduação. 2017. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2017.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002.

PARTE III

POLÍTICA AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

“O envolvimento da sociedade na gestão ambiental local tem contribuído de maneira significativa para avanços na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos ambientais”.

Juliana Barbosa Zuquer Giaretta; Valdir Fernandes; Arlindo Philippi Jr., (2012).

O comitê na gestão da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu

Thais Queiroz Oliveira

Tamires Pereira Passos da Cunha dos Santos

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo

Introdução

A água é um elemento essencial à vida e sua importância pode ser avaliada pelos diversos usos a qual se destina. Ela se faz necessária nas atividades domésticas, na produção de energia, na matéria-prima de diversas atividades industriais e agropecuárias, na participação em quase todas as atividades de desenvolvimento da sociedade e, principalmente na manutenção dos organismos vivos da terra. Sendo assim, os recursos hídricos são imprescindíveis à permanência e sobrevivência das comunidades que habitam os ecossistemas da terra.

Entretanto, apesar de o Brasil ser um país privilegiado quanto ao volume de recursos hídricos e possuir cerca de 14% da água doce do mundo, a disponibilidade de água não é uniforme e a oferta de água tratada reflete contrastes no desenvolvimento e nas desigualdades sociais associadas (LAMARCA; VETTORE, 2013). A qualidade das águas e a poluição dos corpos hídricos constitui-se como um desafio para a gestão hídrica, visto que o acelerado processo de desenvolvimento da sociedade e o uso insustentável das águas têm contribuído para uma intensa degradação desses recursos ambientais.

Existem graves situações e realidades dos recursos hídricos no Brasil, que permanentemente tem sido contaminados e limitados por conta da emissão de esgotos e lixo urbanos nos rios, da destruição das nascentes, da retirada das matas ciliares, do aumento de queimadas

e o uso de agrotóxicos, erosão, salinização e eutrofização dos rios e problemas socioeconômicos de modo a alargar as desigualdades sociais (DISNEY; TEIXEIRA, 2012).

Nesta perspectiva, os conflitos têm se tornado cada vez mais recorrentes devido a limitação dos recursos hídricos e sua importância para a subsistência de muitas pessoas, que ainda estão sem acesso à água e ao saneamento básico. Logo, entende-se que a inexistência e dificuldade de acesso à água em qualidade e quantidade suficiente e o seu tratamento adequado, se configura como sinônimo de pobreza, doença e desnutrição.

Ainda é mais agravante quando esses recursos disponíveis em determinadas localidades são ampliados para grandes empresas e para o agronegócio, deixando nas margens as populações carentes que não possuem recursos necessários para alocar a água até as suas casas, configurando desta forma uma desigualdade nas suas formas de priorização para o consumo humano e a sedentação de animais em situações de escassez.

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu apresenta muitos conflitos, devido às formas de uso exploratório do meio ambiente e as falhas referentes às avaliações da capacidade de uso e demanda das águas, bem como a manutenção da qualidade das sub-bacias e nascentes presentes ao longo do percurso do Rio Paraguaçu, tornando-se alvo de constantes intervenções de instituições públicas e reivindicações dos grupos de comunidades em torno das problemáticas causadas pela ação exploratória e desigualdade no acesso a esses recursos hídricos.

Além disso, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu está inserida na sua maior proporção (67% da sua área) em regiões do semiárido do nordeste, que se caracteriza como uma região de chuvas irregulares, mal distribuídas no tempo e no espaço, com altas taxas de evaporação em contraposição aos níveis de precipitação, que são em torno de 200 a 700 mm/ano, gerando um déficit na

relação precipitação/evaporação. Essa escassez da chuva e a sua distribuição irregular são responsáveis pela seca, e pelo déficit de água disponibilizado para as comunidades destas regiões (INEMA, 2020). Tendo em vista tais problemáticas, a presente pesquisa levanta o seguinte questionamento: qual o papel do Comitê de Bacia na resolução de conflitos e na gestão das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu?

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os conflitos relacionados a gestão das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu e o papel do Comitê de Bacia referente à sua participação nas resoluções de conflitos, uso, demanda e qualidade da água. Tem como objetivos específicos: i) destacar as características do Rio Paraguaçu e sua contextualização socioambiental; ii) abordar a importância do Comitê de Bacia na implantação de planejamentos e ações relacionados a gestão dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu; iii) apontar os conflitos e problemas relacionados à manutenção da bacia a partir de documentos oficiais do governo e atas de reuniões do comitê.

Realizou-se uma análise documental a partir de uma abordagem qualitativa em atas de reuniões do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu (CBHP) disponibilizados no site do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) entre os anos de 2017, 2018 e 2019, no intuito de identificar as características socioambientais da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu, bem como os conflitos referentes ao uso e demanda de águas atribuídas às comunidades ao seu entorno e também ações referentes ao Comitê de Bacia na gestão das águas.

O Rio Paraguaçu

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu, considerada como o mais importante sistema fluvial de domínio inteiramente estadual,

está localizada na região centro leste do Estado da Bahia, entre as coordenadas de 11°17'S e 13°36'S de latitude sul, e 38°50'W e 42°01'W de longitude oeste, ocupando uma área de 55.317 km², que corresponde a cerca de 10,14% do território baiano (SRHSH/SRH, 1996).

O Rio Paraguaçu, que em Tupi significa “Mar Grande”, “Água Grande”, Grande Rio”, nasce na Serra do Sincorá, nas proximidades das Fazendas Farinha Molhada, Paraguaçu e Brejões, no Município de Barra da Estiva, à cerca de 1.200 metros de altitude em relação ao nível do mar, percorrendo cerca de 500 km até a sua desembocadura na Baía de Todos os Santos, em Salvador - BA. Em sua travessia, o Rio Paraguaçu une às suas águas três diferentes universos: as serras e vales da Chapada Diamantina, a aridez da caatinga e a opulência histórica do Recôncavo Baiano (SANTOS; CARELLI, 2016).

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu é uma das mais importantes para o Estado da Bahia, atendendo a grandes demandas de abastecimento de água para sua população, à dessedentação animal e à produção agrícola, industrial e mineral. Além de ser responsável pela provisão de água para mais de 2,4 milhões de pessoas, supre, em 60%, o consumo de água dos 3 milhões de habitantes da região metropolitana de Salvador (SANTOS; CARELLI, 2016).

Geograficamente, esta bacia encontra-se numa porção territorial particularmente complexa, em decorrência da dinâmica climatológica da região e os fatores geológicos que compõem as suas paisagens. O clima Semi-Árido predomina 67% da área, ocupando a parte central da Região de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA), com chuvas anuais inferiores a 700 mm. Na parte superior da Região, na Chapada da Diamantina, o clima torna-se mais ameno, mudando para o tipo Subúmido a Seco, com algumas pequenas áreas na nascente do Rio Paraguaçu apresentando um clima Úmido a Subúmido. Os totais pluviométricos aumentam, atingindo até 1.200 1.200 mm. No terço inferior da Bacia do Rio Paraguaçu as precipitações

variam de 1.000 até 1.400 mm e o clima predominante é o Úmido a Subúmido (INEMA).

Na sua cobertura vegetal, encontra-se desde remanescentes de florestas estacionais e campos rupestres na Chapada da Diamantina, como também pastagens entremeadas por áreas com vegetação de Caatinga na sua parte central nas depressões sertanejas, e no seu trecho final sobre o Planalto Pré-litorâneo, sucedem áreas agrícolas e áreas com espécies florestais secundárias da Mata Atlântica (INEMA).

A Barragem de Pedra do Cavalo foi uma das intervenções do homem no curso do rio. Localizada no baixo Paraguaçu, a poucos quilômetros das cidades de Cachoeira - BA e São Félix - BA, a cerca de 140 km de Salvador. Foi construída objetivando, a princípio, controlar as cheias do Rio Paraguaçu que inundavam as cidades de São Félix e Cachoeira. São as águas de sua represa que abastece todas as cidades do seu entorno e a capital do estado. Atualmente, tem sua função ampliada com o aproveitamento hidrelétrico, através da empresa Votorantin.

O Comitê na gestão das águas

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece instrumentos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos a nível federal. Definaram-se também fundamentos a respeito dos usos múltiplos das águas e prioridades sobre o abastecimento humano e dessedentação animal em casos de escassez, o que trás grandes avanços quanto à gestão, utilização mais democrática do uso e demanda da água e a responsabilização daqueles que as utilizam, assegurando um padrão adequado aos seus respectivos usos, dando-lhes valor, de modo a manter um controle mais adequado sobre os aspectos ambientais e econômicos na gestão dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Na criação de órgãos estaduais de gestão de águas na Bahia, tem-se o INEMA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH-BA), tais órgãos atuam como mecanismos institucionais para o desenvolvimento de planos de utilização e proteção das águas. O INEMA é responsável pela integração do sistema de meio ambiente e recursos hídricos do Estado da Bahia, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e a sociedade civil organizada, com intervenção na resolução de conflitos através de diálogos, planejamentos e construção de planos de bacias, junto aos Comitês de Bacias Hidrográficas, a qual está incluída na sua responsabilidade a manutenção, qualidade, uso e demanda da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu.

Os Comitês de Bacias, por sua vez, são formados por representantes dos poderes públicos (municipal, estadual e federal), da sociedade civil e dos usuários da água. Estes membros são responsáveis por promover uma gestão descentralizada e participativa das águas, tendo como atribuições legais: discutir sobre as questões socioambientais de suas respectivas bacias hidrográficas e dialogar sobre as possibilidades de resoluções de conflitos, revitalização das bacias, aplicação dos recursos públicos na manutenção da qualidade das águas, aprovar os planos de Bacias, relacionando os aspectos de usos e demandas desses recursos naturais, e atuar como representantes dos diversos segmentos sociais (setores de irrigação, abastecimento humano, energia elétrica, navegação, turismo e pesca).

Os Comitês desempenham um papel estratégico na Política de Recursos Hídricos, pois têm o potencial de estabelecer negociações em torno das múltiplas demandas por recurso. A participação da sociedade nestas políticas tem se tornado exercício de cidadania e participação democrática, voltadas para as demandas da sociedade e a possibilidade de construção de estratégias de desenvolvimento sustentável. O autor Palma (2016) corrobora ao afirmar que:

Entende-se que o Comitê de Bacia Hidrográfica inaugura no país uma modalidade de governança pouco praticada pela sociedade, que é a tomada das decisões de forma colegiada, incluindo arrecadação e aplicação de orçamento público, oriundo de recursos da cobrança das águas, refletindo a dinâmica sócio-territorial da bacia hidrográfica, assumindo um papel importante na emancipação social (PALMA, 2016, p. 1).

A gestão descentralizada da bacia permite que os diversos atores sociais possam intervir nas tomadas de decisões, diminuindo os riscos de privilégios dos interesses privados, possibilitando uma melhor definição das políticas públicas adotadas. Como abordado pelo autor Machado (2003):

[...] a decisão tomada por ente colegiado como um Comitê de Bacia Hidrográfica reduz os riscos de corrupção do ator que toma uma decisão individual a partir de interesses privados; limita o grau de liberdade de condutas abusivas e arbítrio e de exercício discricionário do poder por parte do executivo. Reduz ainda riscos de captura da instituição pelo técnico ou funcionário, de modo que os recursos institucionais sejam apropriados para atender a interesses específicos e às finalidades públicas e coletivas. O Comitê, portanto, previne e reduz riscos de que o aparato público seja apropriado pro interesses imediatistas, orientando as políticas públicas e formulando os planos de desenvolvimento integrado (MACHADO, 2003, p. 127).

Novaes e Jacobi (2002) afirmam que o modelo de gestão das águas no Brasil ainda está em fase de construção e por isso apresenta fases distintas de amadurecimento. Complementa-se que o modelo brasileiro de gestão das águas traz desafios complexos, pois se configuram com características heterogêneas entre os interesses coletivos e privados, devendo ser considerados os aspectos singulares de suas respectivas bacias, inserida em altas possibilidades de conflitos referente ao uso e consumo de água.

De acordo com os documentos de atas das reuniões do CBHP, o Comitê é de um rio estadual e foi criado através de um Decreto

Estadual nº 9.938, de 22 de março de 2006. Segundo o presidente do CBHP, foi feita uma ampla mobilização para divulgar a unidade de planejamento e, na sua criação, foi escolhida a diretoria provisória, seguindo os trâmites legais para a formação de um Comitê de Bacia Hidrográfica, com realização de um processo eleitoral, onde os membros eleitos aprovaram um regimento interno.

Ainda em continuação, apontam-se que, na Bahia, os Comitês de Bacias Hidrográficas são tripartites e paritários, compostos por representantes do governo federal, estadual e municipal, usuários de recursos hídricos legalmente instituídos e representantes das sociedades. Têm como base legal a Lei 11.612/09 e as resoluções do CONERH, além de um regimento interno. A Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu é composta por 86 municípios.

Criada pelo Comitê de Bacia, a Câmara Técnica de Outorga e Cobrança tem como atribuições analisar questões relacionadas à temática e discutir sobre os problemas decorrentes na bacia. Já os Grupos de Trabalho (GT) de Conflitos do Rio Paraguaçu, foram criados para analisar e buscar soluções para conflitos nas sub-bacias do Rio Utinga e no Alto Paraguaçu. O GT Conflitos não define as tomadas de decisões, mas levanta possibilidades para a resolução de conflitos e leva para ser discutidas nas reuniões do Comitê da Bacia. As Câmaras Técnicas e o Comitê mediam os conflitos com objetivo de construir acordos para eliminar ou mitigar os impactos socioeconômicos nos cursos d'águas do Rio Paraguaçu.

Tais organizações apresentam as demandas, divergências e as respectivas resoluções aprovadas pelo comitê de sua bacia para o CONERH, que dará seguimento às decisões administrativas. O padrão de procedimentos adotado pelo conselho é o de recepcionar as demandas oriundas da sub-bacia e construir acordos e consensos, além de deliberar temas de discussão.

Conflitos e demandas na gestão

Diante da importância da água como recurso estratégico de desenvolvimento e de permanência das comunidades, faz-se necessário um melhor aprofundamento quanto às demandas, uso e qualidade da água disponível para a população, bem como, o seu mecanismo de gestão em todo o território brasileiro.

O uso múltiplo da água associado a eventuais períodos de escassez, irregularidades de distribuição, aumento de demandas e degradação ambiental, tem gerado conflitos na gestão das águas hidrográficas. Segundo Filho e Gouveia (2003), o gerenciamento da água e sua múltipla utilização está interligado aos diversos interesses de suas comunidades e que quase sempre acarretam entre disputas. Tais situações, decorrem da insegurança do suprimento, escassez da água e racionalização decorrente das leis e instituições governamentais.

As ações do Estado e a organização dos Comitês de Bacias têm importantes impactos na resolução de conflitos e um papel fundamental para a construção de uma gestão dos recursos hídricos. Com isso, articulam-se para minimizar as tensões e disputas e propor mecanismos de negociações nos organismos das bacias a partir da implementação e operacionalização de novas formas de integração e gestão dos recursos hídricos, que devem ser mediadas através da realização de um processo democrático, descentralizado e aberto à participação social de múltiplos atores, de modo a garantir uma melhor eficiência e sustentabilidade desses recursos ambientais.

Um processo privilegiado para a resolução destes conflitos é a negociação, cujo principal propósito é a identificação de alternativas com a possibilidade de serem aceitas por todas as partes. Para Filho e Gouveia (2003):

O processo de negociação é interativo e iterativo. Durante o seu desenvolvimento, torna-

se necessário o conhecimento das implicações inerentes a cada uma das alternativas e os benefícios associados as mesmas, o que se mostra indispensável para identificar preferências relativas a cada uma das partes, tornando viável uma negociação racional (FILHO; GOUVEIA, 2003, p. 88).

Foi identificado e analisado os conflitos referentes ao uso e demandas das águas e como se conduziram tais divergências na Bacia do Rio Paraguaçu. No site do INEMA foram disponibilizadas três atas de reuniões ordinárias do Comitê do Rio Paraguaçu relacionadas ao ano de 2017, doze atas de reuniões referentes ao ano de 2018 e somente uma ata disponível, até o momento, para o ano de 2019.

No ano de 2017, as reuniões aconteceram nas cidades de Utinga - BA, São Félix - BA e na Cidade Nova em Mucugê - BA. Foram constatados em tais discussões, diversos conflitos referentes aos problemas de preservação das sub-bacias do Rio Paraguaçu, da necessidade de cadastramentos e outorgas dos usuários dos recursos hídricos desta bacia e diversas irregularidades quanto a utilização de canais e poços sendo construídos e utilizados irregularmente.

O vice-presidente do CBHP destacou que o regimento interno do Comitê da Bacia está desatualizado, criticando a demora por parte do Estado em finalizar e passar o plano da bacia aos comitês e das constantes mudanças de empresas contratadas para a elaboração do plano da bacia do Rio Paraguaçu, que tem sido prejudicial para a conclusão do plano de bacias e as definições referente às cobranças de água. Desta forma, entende-se que a cobrança de água depende do plano, e sem essa indicação, o ato de cobrar a água se tornaria um imposto qualquer.

De acordo a Lei nº 9.433/97, art. 13, a outorga pelo Poder Público do direito pelo uso da água deverá ser feita mediante a observância do que está proposto no Plano de Bacia, bem como enquadramento

feito. “Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso” (BRASIL, 1997). Portanto, a outorga e as atividades relacionadas ao uso da água da bacia do Rio Paraguaçu deveriam estar em consonância com os aspectos legais relacionados ao Plano da Bacia, que até o momento, encontra-se em discussão.

Abordou-se nas atas de reuniões a importância das plenárias e a responsabilidade do comitê, principalmente diante dos graves problemas de crise hídrica na região do Nordeste do país. Pontuou-se sobre o Rio Souto, e que sua região encontrava-se com problemas de escassez hídrica, fazendo apelos para os produtores buscarem soluções através de parcerias que podem ser realizadas para viverem em equilíbrio com as comunidades.

Discutiu-se também sobre a urgência em resolver os conflitos referentes ao Rio Utinga, que em uma fiscalização foi constatado grandes quantidades de usuários sem outorgas, e muitos dos outorgados e não outorgados tiveram suas bombas lacradas, o que gerou conflitos na região. Em uma das reuniões, afirmou-se que, neste rio, o número de usuários sem outorga adequada do uso da água chega a totalizar 90% dos casos e que há um esforço para legalizar essa demanda desde 2012, pois, segundo os membros do comitê, o cadastro é uma forma de manter a visibilidade das pessoas que já são usuárias desse recurso.

Firmaram-se algumas ações juntamente aos comitês para minimizar os impactos dos recursos hídricos em questão, como o trabalho de limpeza das calhas do Rio Utinga, manter uma comissão de acompanhamento do rio, novas tomadas de decisões de maneira que haja a participação dos usuários, necessidade de cadastramentos nas sub-bacias e métodos mais racionais para lidar com as diversas problemáticas dos canais dos rios que foram

desviados significativamente, causando prejuízos a esses recursos hídricos.

Na reunião realizada em São Félix - BA, um dos participantes da reunião, um indígena Payayá, relatou e solicitou esclarecimentos sobre suas dificuldades em obter recursos financeiros fornecidos pelo INEMA para custear sua ida às reuniões, bem como sua inserção nos processos eleitorais para a escolha dos membros do CBHP. Relatou-se ainda a presença de caminhões em alguns trechos do Rio Paraguaçu com perfuratrizes perfurando poços de forma irregular, atendendo a solicitações de qualquer proprietário, alguns destes muito próximos aos leitos dos rios.

A partir das atas de reuniões, foram observados conflitos relacionados a Bacia do Rio Paraguaçu, que envolve construção ilegal de pequenas barragens de captação de água, uso sem controle dos recursos hídricos para irrigação, lançamento de esgotos in natura nas margens do rio, armazenamento de água pela barragem de Pedra do Cavalo e salinização de reservatórios, problemas de fiscalização e monitoramento na gestão das águas, disputas entre empresas de abastecimento de água e agricultores, entre outros problemas, que têm provocado redução da disponibilidade de água na região, principalmente nos períodos de escassez. Para Porto e Porto (2008), os conflitos de água vão se acirrando a partir da diminuição da disponibilidade hídrica *per capita* na bacia hidrográfica e o espaço ou esfera de decisão desses conflitos é o Comitê de Bacia.

No documento de atas da reunião em Mucugê - Bahia, tratou-se como tema urgente e pertinente a avaliação e aprovação das metas do Procomitês/Agência Nacional de Águas (ANA), que seria um plano diretor elaborado pela Agência Nacional de Águas para dar orientações sobre as possíveis intervenções dos Comitês de Bacias nas suas bacias hidrográficas. Após alguns questionamentos dos participantes a cerca da existência do Plano de Bacia do Rio

Paraguaçu, apresentou-se a proposta e um plano diretor da ANA que poderiam servir como guia para as respectivas atividades do comitê. Assim, aduziu-se que não há até o momento um plano de bacia. Entretanto, existe um plano diretor que foi executado pelo órgão gestor e que, segundo eles, atende ao alto, médio e baixo Paraguaçu.

Quanto às problemáticas abordadas nesta reunião, ressaltou-se a situação atual do cadastro de usuários das águas, sua precisão e tomadas de dados. Foi questionado se o cadastro, de fato, está conseguindo captar o uso de água ou se estão ficando com lacunas, o que pode comprometer a ação dos comitês diante das mediações dos conflitos pelo uso da água.

Houve relatos de que produtores do Alto Paraguaçu no município de Mucugê - BA, estavam instalando equipamentos de irrigação nas margens das barragens do Apertado, sem estar devidamente outorgados. Também foram colocadas as dificuldades de construir soluções negociadas quando agentes envolvidos se comprometem, mas não assumem o que foi prometido, enfatizando o papel do Estado para fazer com que esses acordos sejam cumpridos.

Em uma dessas situações foram mencionadas publicações do INEMA, nº 14.901 e 14.902, do dia 25 de setembro de 2017, que concederam uso de água subterrânea para a irrigação de 118 ha de irrigação por pivô central, e que estes produtores secaram o Rio Sumidouro, afluente do Rio Paraguaçu logo abaixo da barragem do Apertado. Diante de todas essas problemáticas, foram criados GTs de gestão de conflitos (GT Conflitos), do CBHP, definindo que estes se debruçassem sobre tais assuntos e encaminhassem os tópicos tratados para apreciação das plenárias, bem como para o INEMA, a fim de solicitar esclarecimentos sobre os pontos apresentados nas reuniões.

Quadro 1. Conflitos na bacia hidrográfica no ano de 2017.

<p style="text-align: center;">Problemas e conflitos existentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de atualização do regimento interno do comitê da Bacia do Rio Paraguaçu; • Formalizar o plano da bacia; • Problemas de preservação das sub-bacias do Rio Paraguaçu; • Necessidade de cadastramentos e outorgas dos usuários dos recursos hídricos; • Uso sem controle dos recursos hídricos para irrigação; • Construção ilegal de pequenas barragens, canais e poços para a captação de água; • Lançamento de esgotos in natura nas margens do rio; • Escassez hídrica no Rio Utinga e restrição de água para usuários outorgados e não outorgados; • Crise hídrica do Rio Souto e Sumidouro; • Armazenamento de água pela barragem de Pedra do Cavalo e salinização de reservatórios; • Problemas de fiscalização e monitoramento na gestão das águas; • Disputas entre empresas de abastecimento de água e agricultores.
<p style="text-align: center;">Ações propostas pelo comitê</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogos com os representantes do comitê sobre as leis e regulamentos que tratam sobre a gestão das águas; • Trabalho de fiscalização e orientação junto aos pequenos, médio e grandes produtores. • Criação de comissão para acompanhamento do Rio mucugê (cadastro de usuários e limpeza da calha do rio); • Comissão para limpeza da calha e ações para desobstrução do Rio Utinga; • Participação dos usuários nas tomadas de decisões e necessidade de cadastramentos nas sub-bacias; • Propõe-se aos produtores parcerias para o equilíbrio do uso e demanda da água na região; • Avaliação e aprovação do Procomitês/ ANA; • Criação de grupos de trabalho para a gestão de conflitos- GT;

Fonte: própria (2019), com base nos dados das ATAs dos Comitês de 2017.

No ano de 2018, as deliberações das atas de reuniões já apontavam para a organização e deliberação do GT Conflitos, que ao abordar sobre a irrigação e abastecimento humano, relatou-se o descontentamento quanto às atividades realizadas pela Empresa

Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA) em algumas regiões, como na captação para os municípios de Wagner - BA e Lagedinho - BA, e que a mesma deveria utilizar partes dos recursos que arrecada na revitalização dos rios e das matas ciliares. Colocou-se também sobre a fiscalização do INEMA, a qual ainda é incipiente.

Destacou-se que os períodos de maiores conflitos aparecem quando o rio seca na localidade do “assentamento do Pega” e que é preciso realizar o mapeamento de barramentos e outorgas existentes nos municípios. Os barramentos são necessários para armazenamento da água após as chuvas.

Sobre o Rio Utinga, propuseram a realização do racionamento do uso da água para irrigação, onde deveriam ter alternância na irrigação (dia sim, dia não), e foi feita a limpeza da calha do Rio Utinga. Todavia, as ações não foram suficientes para garantir a regularização hídrica dos trechos que já estavam sem água. Assim, decidiu-se pensar em um estudo de barramentos na localidade para tentar amenizar a escassez hídrica.

O que se observa nas reuniões do ano de 2018, é a necessidade da criação de estratégias do Comitê de Bacia para fortalecer as atividades e intervenções dos GTs de conflitos, bem como, cobrar do Estado a contratação da empresa para viabilizar estudos referentes às demandas, usos, cobranças e definições de monitoramento e fiscalização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu.

Quadro 2.– Conflitos na bacia hidrográfica no ano de 2018.

Problemas e conflitos existentes	<ul style="list-style-type: none"> • O descontentamento quanto às atividades realizadas pela EMBASA em algumas regiões; • A fiscalização do INEMA, a qual ainda é incipiente; • Conflitos intensificam com a escassez da água.
Ações propostas pelo comitê	<ul style="list-style-type: none"> • Controle e ações para o racionamento do uso da água para irrigação; • Mutirão de limpeza da calha do rio Utinga; • Estudo de barramentos na localidade para tentar amenizar a escassez hídrica

Fonte: própria (2019), com base nos dados das ATAs dos comitês de 2018.

Em relação ao ano de 2019, foi disponibilizado no meio eletrônico apenas uma ata correspondente ao mês de março de 2019, que teve como discussão principal a situação atual da segurança das barragens existentes na Bacia do Rio Paraguaçu e um panorama sobre a elaboração do Plano de Bacia. No que diz respeito a segurança das barragens, discorreu-se que em 2017 existia cadastrado ao todo 402 barragens no estado da Bahia, na qual 335 dessas são fiscalizadas pelo INEMA. Dentre elas, foram classificadas na categoria de risco: 46 em nível alto, 24 médio e 12 baixo risco. Já na categoria de dano potencial foram classificadas: 69 em nível alto, 9 médio e 16 baixo.

A Barragem Pedra do Cavalo situado entre Cachoeira e São Félix é teoricamente fiscalizada pelo INEMA, já que se trata de um rio estadual. No entanto, ela também é utilizada para a produção de energia. Nesse sentido, foi previsto um convênio de compartilhamento de segurança entre a operadora de energia e o Estado.

Neste contexto, afirmou-se que nenhuma estrutura tem risco zero e que é necessário um sistema de segurança e a preparação de trabalhos para a possibilidade de rompimento da barragem na perspectiva de amenizar as perdas. Quanto a elaboração do Plano de Bacia, destacam-se problemas com o processo de licitação da empresa, bem como problemas nas informações do estudo do plano de bacia, como diagnóstico que não condiz com a realidade local e necessidades de informação mais detalhadas para de fato concluir as estratégias de planejamentos da gestão da bacia.

Em fevereiro de 2019, também foi expedido pelo Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) recomendações de caráter urgente para o INEMA (RECOMENDAÇÃO CONJUNTA No 01/2019), o qual foi requerido a apresentação de dados que evidenciem a fiscalização do uso da água dos rios que compõem o Rio Paraguaçu, considerando que a Barragem da Pedra do Cavalo está com sua Licença de Operação vencida e, até a presente data, não mais renovada.

Ainda na recomendação, o INEMA deveria prestar esclarecimentos quanto antes, sobre as concessões atualmente vigentes dos usos das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu, e os critérios de autorização para tais concessões, bem como apresentar um estudo detalhado sobre o processo de eutrofização e poluição das águas e suas estratégias para mitigar os impactos antrópicos neste recurso. Tais problemáticas abordadas no documento também são evidenciadas nos próprios GTs de Conflitos da Bacia do Rio Paraguaçu.

Considerações finais

A gestão integrada dos recursos hídricos se configura como uma das prioridades nas políticas públicas, por conta do aumento na demanda hídrica para os diversos fins e pelo surgimento de conflitos em âmbito local, regional e nacional. Tal gestão tem caráter multidisciplinar, é complexa e deve estar diretamente ligada a gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, apesar de avanços referente a representação da sociedade nos processos de tomadas de decisões, verificam-se lacunas nas definições de funções, responsabilidades e competências dos diversos autores que compõe o Comitê de Bacia Hidrográfica, bem como dos atores nos três níveis institucionais (municipal, estadual e federal).

O desafio do Comitê da Bacia do Rio Paraguaçu consiste na articulação de estratégias e planejamentos que favoreçam a sua ação e uma melhor condição de envolvimento das comunidades nos espaços de discussões, possibilitando negociações quanto as disputas e preservação das águas. Entende-se que o desenvolvimento do comitê das águas fortalece os mecanismos de diálogos e mediações entre os poderes públicos, usuários e sociedade civil, de modo a atender as demandas, aliado a proteção ambiental, a alocação dos recursos hídricos, entre outros interesses relevantes, os quais estão destinados à melhoria da qualidade de vida destas populações.

Os conflitos relacionados a Bacia do Rio Paraguaçu se acentuam devido às formas de uso exploratório do meio ambiente, a desigualdade de acesso à água, as falhas referentes as avaliações da capacidade de uso e demanda, a manutenção da qualidade das sub-bacias e nascentes presentes ao longo do percurso do rio. Um dos instrumentos que precisa ser estratégico para sistematizar práticas fundamentais na preservação e manutenção da Bacia do Rio Paraguaçu é o Plano de Bacias e os estudos relacionados a cobrança e uso da água. Assim, entender essa realidade é fundamental para uma eficiente gestão dos recursos hídricos.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9. 433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Recomendação Conjunta nº 01/2019. Salvador, , fev. 2019.. Disponível em: <https://jornalismsocioambiental.files.wordpress.com/2019/02/01-2019-recomendacao-ao-inema-fiscalizacao-da-bacia-hidrografica-do-paraguacu-versao-para-imprensa.pdf>. Acesso em: maio 2020.

DISNEY, W.; TEIXEIRA, F. J. C. A questão ambiental e a qualidade de águas nas bacias hidrográficas do Nordeste. *In: GALVÃO, A. C. (org.). A questão da água no Nordeste.* Brasília: CGEE, 2012. cap. 7, p. 219-245. Disponível em: https://www.cgEE.org.br/documents/10195/734063/agua_nordeste_v3_15032012_9533.pdf. Acesso em: jun. 2020.

FILHO, F. A. S; GOUVEIA, S. X. Sistemas de Suporte às Decisões. *In: CAMPOS, N.; STUDART, T. (org.). Gestão das Águas:*

princípios e práticas. Fortaleza: ABRH, 2003. cap. 6, p. 87-108. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jose_Nilson_Campos/publication/262725377_Gestao_de_Aguas_pricipios_e_praticas/links/5639024008aecf1d92a9bbbb.pdf. Acesso em: maio 2020.

INEMA - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu (Documentos do Comitê). Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbh-paraguacu/documentos-do-comite/>. Acesso em: jun. 2020.

INEMA - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu - CBH PARAGUAÇU. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbh-paraguacu/>. Acesso em: jun. 2020.

LAMARCA, G.; VETTORE, M. Desigualdades relacionadas à distribuição de água no Nordeste [Internet]. Rio de Janeiro: Portal DSS Brasil, 2013. Disponível em: <http://dssbr.org/site/2013/05/desigualdades-relacionadas-a-distribuicao-de-agua-no-nordeste/>. Acesso em: jun. 2020.

MACHADO, C. J. S. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Rev. Ambiente & Sociedade**. v. 6, n. 2, p. 121-136, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a08v06n2.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. R. Comitês de Bacia, capital social, e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 1., 2002, Indaiatuba. **Anais [...]** 2002. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/recursos_hidricos/Ricardo%20Novaes%20-%20Pedro%20Jacobi.pdf. Acesso em: jun. 2020.

PALMAS, E. G. A. O Comitê de Bacia do São Francisco: desafios da governança em hidroterritórios. 2016. Disponível em: https://www.bigmenu.com.br/arquivos/1031/conteudo/arquivos/806201/o_

comite_de_bacia_do_sao_francisco_desafios_da_governanca_no_territorio__1_.pdf. Acesso em: jun. 2020.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**. v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10292/11938>. Acesso em: jun.2020.

SANTOS, S. M; CARELLI. L. Bacia Hidrográfica do Paraguaçu: da Chapada Diamantina à Baía de Todos os Santos. *In*: LAMAS. I.R; RITA. L. S; MIRANDA. R. M. (orgs.). **Semeando águas no paraguaçu**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, Brasil, 2016. cap. 1. p. 14- 32. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313503975_Semeando_Aguas_no_Paraguacu. Acesso em: maio 2020.

SRHSH - Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação; SRH - Superintendência de Recursos Hídricos. Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Médio e Baixo Paraguaçu. v. 6, Bahia, 163p, 1996.

Drenagem pluvial em Cruz das Almas: feições da gestão

*Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade
Valmir Conceição Lordelo*

Introdução

O crescimento descontrolado em muitas cidades provoca alterações no meio ambiente, concorrendo para ocupação indevida de grandes áreas naturais e até públicas. A ocupação desordenada do espaço urbano traz consigo o problema da impermeabilização do solo, provocando uma diminuição da infiltração das chuvas, aumento dos picos de vazão e frequência de volumes do escoamento superficial, resultando em inundações e alagamentos, com consequentes danos socioambientais e econômicos para a população residente nas cidades. A Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 1997, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, preconizando no seu Art. 2º os seguintes princípios:

I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV – **disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado** (BRASIL, 2007).

Pela estreita relação entre o uso e ocupação do solo e a gestão da drenagem de águas pluviais nas cidades, recomenda-se que

essa última aconteça articulada com políticas de desenvolvimento da infraestrutura urbana a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), previsto da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, (o chamado Estatuto das Cidades) bem como leis de zoneamento, planos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos, planos viários e de transportes, entre outros normativos municipais. Neste contexto, a gestão da drenagem urbana tem no Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDrU) um instrumento interessante e bastante útil no sentido de embasar os programas de gestão de águas pluviais no âmbito das cidades.

A exemplo de tantas cidades brasileiras, o processo de uso, ocupação e impermeabilização do solo no município de Cruz das Almas - BA vem concorrendo nos últimos anos com o aumento das vazões e volumes do escoamento superficial, onde as obsoletas redes de drenagem existentes na sua zona urbana já não garantem a segurança contra os frequentes alagamentos observados a cada temporada de chuvas, o que prejudica o bem-estar da população da cidade. Fatos assim convidam a pensar que o planejamento, os projetos, as obras, a manutenção e a operação dos sistemas de drenagem de águas pluviais da cidade de Cruz das Almas caracterizam-se como tecnicamente precários, assim como o processo de gestão institucional para prestação desse importante serviço público.

Embora se compreenda que o funcionamento de sistemas de drenagem depende de externalidades como clima, características físicas do território (relevo, impermeabilização do solo, geologia) e regime dos corpos de água, a jusante, cujos comportamentos são de difícil previsão, não é do escopo deste trabalho explorar conceitos, métodos e técnicas pertinentes a esses temas. Assim considerado, o presente estudo contempla o objetivo de analisar a gestão da drenagem de águas pluviais urbanas no município de Cruz das Almas - BA, oferecendo um diagnóstico sobre esse serviço público,

considerados aspectos do ordenamento legal, institucional e técnico operacional. Em complemento, contribuirá com recomendações para a elaboração de um Plano Diretor de Drenagem Urbana.

O trabalho consiste em uma pesquisa aplicada, de caráter exploratório, visando desenvolver a compreensão sobre os problemas da gestão dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais no município de Cruz das Almas.

Aspectos da drenagem urbana

A conexão entre inundação e mortandade, tanto de pessoas como de animais, favoreceu o aumento da preocupação com o gerenciamento das águas servidas e pluviais, resultando na ideia de fazer o transporte das mesmas através de tubulações subterrâneas, evitando assim insalubridade e o desconforto nas casas e ruas. A partir desse momento, o conceito sanitaria veio sendo aplicado às políticas públicas na maioria das cidades (ALMEIDA, 2014).

A drenagem pluvial foi assim tratada como uma prática acessória até meados do século XIX, quando as capitais europeias já formavam grandes aglomerados humanos. As mudanças ocorridas no tratamento da drenagem pluvial na segunda metade do século XIX, tiveram, entretanto, seu germe no século XVIII, quando se constata na Itália que as águas de banhados e zonas alagadiças influenciavam na mortalidade pessoas e animais. Isto foi rapidamente levado em consideração na Inglaterra e na Alemanha e mais tarde na França, e desencadeou-se num processo de extinção de banhados como medida de saúde pública. Também se deu ordens para aterrar ou cobrir as fossas receptoras de esgoto cloacal, e substituí-las por redes enterradas (DESBORDES, 1987).

No Brasil, no fim do século XIX, em decorrência da atuação do engenheiro fluminense Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, surgem nas cidades brasileiras as redes de drenagem pluvial

separadas dos esgotos domésticos (o sistema separador absoluto), no lugar dos sistemas unitários (esgoto e água de chuva num só conduto), pelo qual se definia o conceito higienista. As ações públicas atuais em drenagem urbana em muitas cidades brasileiras ainda estão indevidamente direcionadas para medidas estruturais (obras de engenharia) de maneira pontual, onde os elementos dos sistemas de drenagem têm sido extensamente usados, transferindo, a enchente de um ponto a outro da bacia, sem a análise dos efeitos ocasionados a jusante (TUCCI; GENZ, 1995). Segundo Souza (2013), o resultado dessa abordagem foi um descolamento entre o planejamento das cidades brasileiras e o desenvolvimento sustentável dos sistemas de drenagem.

- Drenagem urbana: conceito, finalidades

Drenagem é o termo empregado para designar todas as instalações responsáveis pela coleta, manejo e disposição das águas pluviais, tanto na malha urbana como em rodovias e zona rural. No contexto deste estudo, vale destacar o conceito de drenagem urbana preconizado pela Lei Federal nº. 11.445/07, no seu art. 3º:

d) conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007).

Um projeto de sistemas de drenagem urbana não se restringe apenas aos aspectos técnicos, mas compreende medidas que visem a redução do risco e prejuízos provenientes de alagamentos e inundações. São finalidades básicas desses sistemas: I) Prover a coleta, o escoamento e a disposição de águas pluviais nas cidades; II) Atuar, preventivamente, nas inundações, alagamentos e marginais de cursos de água; III) Reduzir a exposição da população e das

propriedades ao risco de inundações; IV) Reduzir sistematicamente o nível de danos causados pelas inundações; V) Proteger a qualidade ambiental e o bem-estar social (CETESB, 1986).

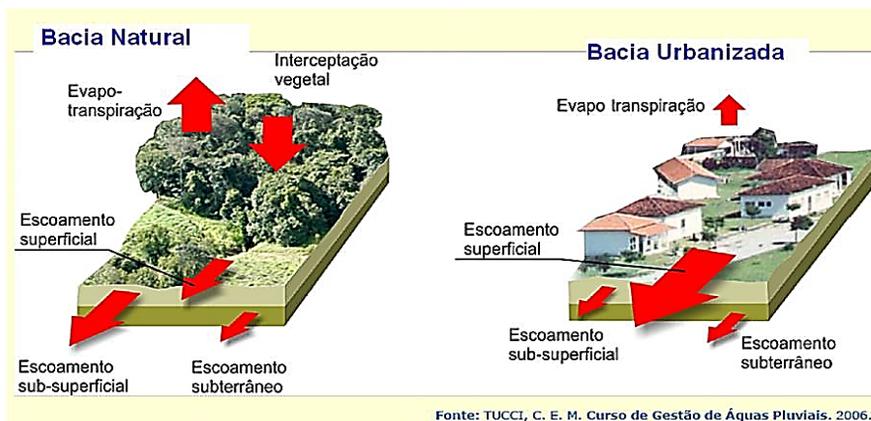
Considera-se tecnicamente que os sistemas de drenagem são divididos em três tipos: na fonte (ou disposição local), micro e macrodrenagem. A drenagem na fonte (conhecida como *Low Impact Development [LID]*), tem a função principal de aumentar as áreas permeáveis seja para infiltração, percolação e armazenamento temporário das águas pluviais em reservatórios, residenciais ou públicos, com intervenções diretamente no lote, estacionamentos, parques e passeios (TUCCI, 1997). A micro drenagem visa atender a drenagem de precipitações com risco moderado e integra desde o meio-fio das ruas, as sarjetas (calhas por onde escoam as águas pluviais proveniente das ruas), as bocas-de-lobo (ou caixas coletoras), os poços de visita e as galerias (abertas ou fechadas) destinadas a coletar o escoamento superficial e transportá-lo até um desaguadouro natural (córregos, rios, ou qualquer outro corpo hídrico) que seja conveniente. Já a macrodrenagem é um subsistema de escoamento de águas pluviais que conta com dispositivos de grande porte, como canais, galerias artificiais, rios naturais, sendo um elemento que coleta as contribuições da micro-drenagem (BIDONE; TUCCI, 1995).

- Urbanização: efeitos hidrológicos

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2016), a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas, enquanto apenas 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais. De acordo com Silveira (2002), a atividade que mais gera impactos ambientais, principalmente no solo, é a urbanização, que ocupa um espaço natural e provoca sua impermeabilização, resultando em alagamentos e inundações,

perturbando as zonas ribeirinhas. Conforme Tucci (1977), podem ser observados com o avanço da impermeabilização do solo o aumento das vazões máximas do escoamento superficial em até seis a sete vezes, quando comparadas com as vazões antes da urbanização. A figura 1 mostra diferenças nas componentes do ciclo hidrológico entre uma bacia natural e uma bacia urbanizada.

Figura 1.– Impactos da urbanização nas componentes do ciclo hidrológico.



Fonte: adaptado de Tucci (2005).

Por ser pertinente, vale diferenciar: I) inundação representa o transbordamento das águas de um curso d'água, atingindo a planície de inundação ou áreas de várzea; II) enchentes (ou cheias) são definidas pela elevação do nível d'água no canal de drenagem devido ao aumento da vazão, atingindo a cota máxima do canal, porém, sem extravasar; III) alagamento é um acúmulo momentâneo de águas em determinados locais por deficiência no sistema de drenagem (regra geral a micro drenagem); IV) enxurrada é o escoamento superficial concentrado e com alta energia de transporte, que pode ou não estar associada a áreas de domínio dos processos fluviais, como ilustrado na figura 2 (ALMEIDA *et al.* , 2017).

Figura 2. – Diferença entre inundação, enchente e alagamento.



Fonte: adaptado de Almeida, *et al.* (2017).

- Interfaces da drenagem urbana

Os problemas decorrentes das interfaces da drenagem urbana com os processos de ocupação urbana são graves. Segundo Tucci (1995), o desenvolvimento urbano quase sempre produz um ciclo de contaminação gerado pelos efluentes da população urbana, podendo ocorrer em virtude de: despejo sem tratamento dos esgotos cloacais nos rios, contaminando aqueles que possuem capacidade limitada de diluição; despejo dos esgotos pluviais, que transportam grande quantidade de poluição orgânica e de metais, atingindo os rios nos períodos chuvosos (essa é uma das mais importantes fontes de poluições difusas); contaminação das águas subterrâneas por despejos industriais e domésticos, através das fossas sépticas, vazando esgoto sanitário para os pluviais; e depósitos de resíduos sólidos urbanos que contaminam as águas.

A falta ou ineficiência na limpeza das ruas, seja na varrição, coleta do lixo, lavagem e remoção de entulhos, pode causar a obstrução e/ou o assoreamento dos sistemas de drenagem pluvial, sejam artificiais (sarjetas, bocas de lobo, galerias e canais) e/ou naturais (riachos e rios urbanos), destinados a receber o lançamento

do escoamento superficial transportado pelas redes de drenagem. Um dos prejuízos esperados da falta de limpeza dos logradouros se traduz no aparecimento de alagamentos pontuais, além de que a poluição orgânica de dejetos domésticos e esgotos cloacais sem coleta, assim como de dejetos animais, favorecem a proliferação de muitos vetores de doenças para o seres humanos(SILVEIRA, 2002) .

- Drenagem: fundamentação legal

Segundo Souza (2006), as políticas públicas no Brasil ganharam maior visibilidade com a adoção de vertentes econômicas e sociais, a partir da inserção de políticas restritivas de gastos e novas visões de restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas socioambientais. O autor traz diferentes perspectivas sobre políticas públicas:

[...] Mead (1995) a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Peters (1986) segue o mesmo veio: “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006).

No fim da década de 1980, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inicia-se um processo de redefinição de ação do Estado, com destaque para a autonomia municipal, o que é assegurado pelos arts. 1º e 18, que preconiza: “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo estes entes autônomos” (BRASIL, 1988). Depreende-se da Lei nº 11.445/07, art.

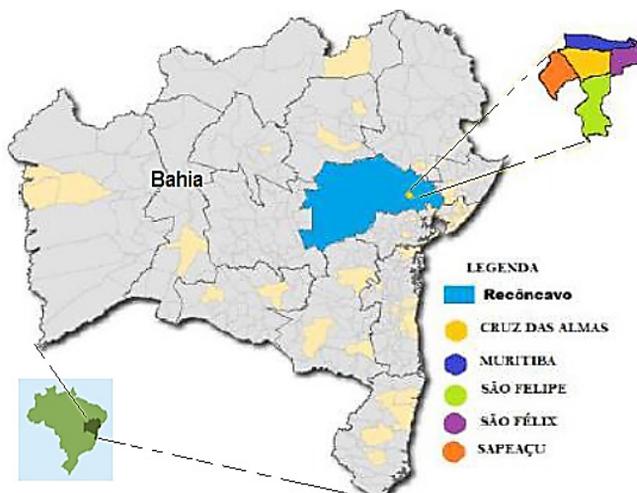
8º, ser o município o titular dos serviços públicos de saneamento básico, o que envolve a prestação dos serviços públicos de drenagem e manejo de água pluviais urbanas (Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas [DMAPU]).

Segundo o Diagnóstico de DMAPU (BRASIL, 2018), na maioria dos municípios brasileiros a gestão desses serviços é realizada deficientemente pela administração direta municipal, que os considera, de forma geral, uma atividade secundária.

- A drenagem no Município de Cruz das Almas

O município de Cruz das Almas está inserido no Território de Identidade do Recôncavo, a Leste do Estado da Bahia (Figura 3). Possui área total de 139,117 km², com altitude média de 212 metros. Encontra-se a uma distância de 147 km da capital do Estado, Salvador - BA, à qual se liga pela conexão das rodovias BR - 101 e BR - 324, contando com uma população estimada em 63.239 pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019).

Figura 3.– Localização do município de Cruz das Almas/BA.



Fonte: adaptado de PMSBP (2016).

O clima de Cruz das Almas - BA é do tipo tropical quente e úmido, segundo a classificação climática de Koppen. Registra-se uma precipitação média anual de 1.133 mm, umidade relativa média do ar de 80 %, temperatura média anual de 24,5°C, sendo o período mais chuvoso entre abril a julho. Quanto ao relevo, o município de Cruz das Almas é constituído por um Planalto (ou Tabuleiro) em fase de dissecação, caracterizado por topos concordantes pouco elevados, vertentes longas, convexo-côncavos e com vales encaixados. Predomina no município uma vegetação nativa Floresta Estacional Semidecidual bastante devastada e relacionada a um tipo climático com duas estações distintas, uma seca e outra chuvosa (RODRIGUES; NACIF, 2009).

De acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-BA, 2012), o município tem 60% do seu território inserido na Região de Planejamento e Gestão das Águas rio Paraguaçu (RPGA X), e o restante na RPGA IX - Recôncavo Sul. Na sua hidrografia destacam-se o rio Capivari e riachos como do Chapadinha, Pumba, Caminho e Tapera. Observado o PDDU do Município de Cruz das Almas (2008), tem-se que o município está dividido em duas macro zonas (figura 4).

Legislação sobre Saneamento

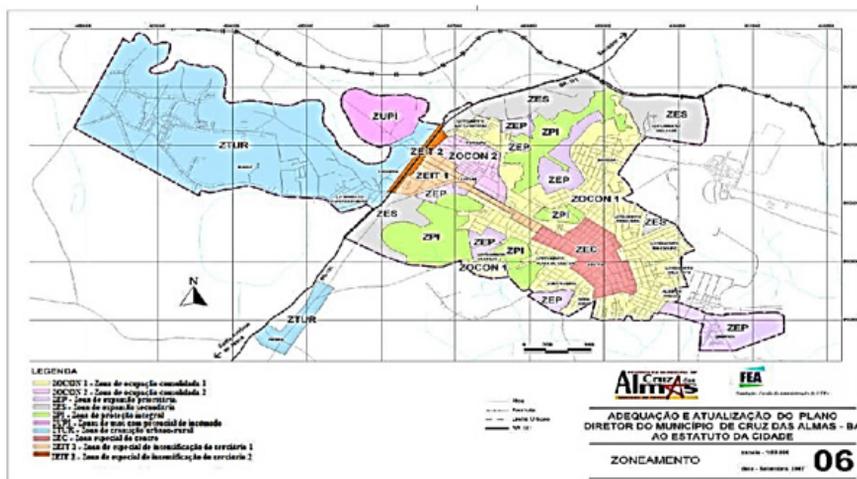
O município de Cruz das Almas conta com normas legais que versam sobre o meio ambiente e o saneamento básico, destacando-se:

- a) A Lei Orgânica do Município de Cruz das Almas, promulgada em 5 de abril de 1990, reformada, ampliada e atualizada em 12 de novembro de 2002.

No seu Art. 201, preconiza: os lançamentos finais dos sistemas públicos e particulares de coleta de esgotos sanitários deverão ser precedidos, no mínimo, de tratamento primário completo, na

forma da lei; § 1º - Fica vedada a implantação de sistemas de coleta conjunta, de águas pluviais e esgotos domésticos ou industriais.

Figura 4.– Zonas que compõem a Macrozona Urbana de Cruz das Almas.



[...] a Macrozona Urbana e a Macrozona Rural. A Macrozona Urbana se divide em: a Zona de Ocupação Consolidada (ZOCON 1 e 2), Zona de Expansão Prioritária (ZEP), Zona de Expansão Secundária (ZES), Zona de Proteção Integral (ZPI), Zona de Usos com Potencial de Incômodo (ZUPI), Zona de Transição Urbano-Rural (ZTUR), Zona Especial do Centro (ZEC), Zona de Especial de Intensificação do Terciário (ZEIT 1 e 2) e Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS 1 e 2). Fonte: PDDU de Cruz das Almas (2008).

b) O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Cruz das Almas - Lei Complementar nº 012/08.

No seu Art. 10 - das diretrizes gerais de desenvolvimento econômico e social, define-se no inciso IV a melhoria das condições de saúde da população por meio da oferta de infraestrutura urbana, notadamente saneamento básico e dos serviços de saúde; no seu Art. 19, que são diretrizes específicas da qualificação e proteção ambiental, entre outras: Inciso V – b, a implantação de sistema de esgotamento sanitário e melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais.

- c) Lei Complementar nº 005/01 - Código Municipal do Meio Ambiente de Cruz das Almas (2001).

No seu Art. 95 - o lançamento de efluentes, direta e indiretamente, bem como a drenagem de águas pluviais e servidas da sede municipal para os cursos d'água, deverão obedecer a padrões estabelecidos pelo CMMA. Parágrafo único - é proibido o lançamento de efluentes poluidores em vias públicas, galerias de águas pluviais ou valas precárias.

- d) Lei nº 2512/2016, de 01/08/2016, que estabelece a Política e as Diretrizes Municipais para os Serviços Públicos de Saneamento Básico (PMSB).

Art. 2º - os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: III - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas, Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; Art. 3º - para os efeitos desta Lei, considera-se:(d): drenagem e manejo das águas pluviais urbanas - conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento; Art. 28 - a cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva [...].

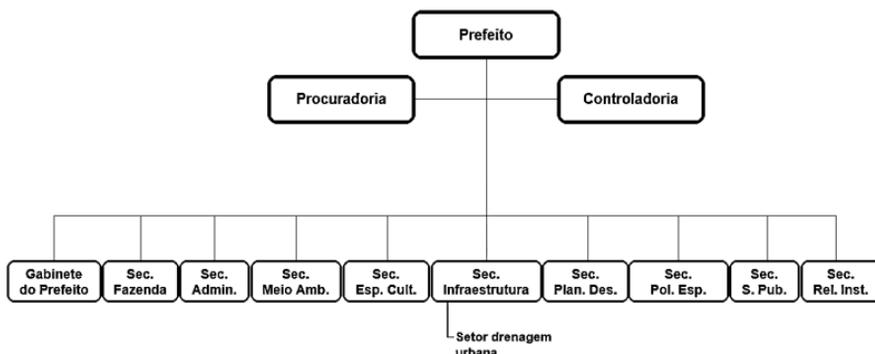
- e) Lei nº 2511/2016, de 01/08/2016, que institui a Política Municipal de Recursos Hídricos (PMRH) de Cruz das Almas.

[...] Art. 13 - a gestão dos recursos hídricos tomará por base as seguintes questões: (III) - controle do escoamento superficial das águas pluviais;

Art. 18 - o empreendedor de loteamentos e desmembramentos fica obrigado a projetar, aprovar e executar sistemas estruturais de retardamento do fluxo das águas pluviais, atendendo aos princípios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e legislação municipal correlata.

A vertente institucional de gestão da drenagem urbana se materializa pela estrutura organizacional, operacionalizada a partir dos órgãos que a compõem. Em Cruz das Almas, a Lei nº 2009, de 21 de Janeiro de 2009, define que cabe à Secretaria Municipal de Infraestrutura executar obras públicas de drenagem, planejamento, coordenação, supervisão, fiscalização e a execução das obras, entre outras atribuições. Nessa Secretaria, não existe setor independente (como um departamento, divisão, etc.) com boa estrutura técnica, autonomia financeira e gerencial, voltada à drenagem urbana. Uma importante observação a se fazer é que todas as Leis referidas deste trabalho não fazem qualquer alusão à necessidade de elaboração de um PDDrU para Cruz das Almas, o que evidencia certa falta de preocupação do poder público com o desenvolvimento urbano. A estrutura organizacional da gestão da drenagem em Cruz das Almas se apresenta na figura 5:

Figura 5.– Vinculação administrativa da gestão da drenagem em Cruz das Almas - BA.



Fonte: Lordelo (2019).

Não sendo do escopo deste trabalho fazer avaliações hidrológico-hidráulicas sobre desacertos de projetos e ineficiências de redes de drenagem em Cruz das Almas, vale referir o trabalho de Mendes e Andrade (2017), onde se demonstra que a rede de micro drenagem das ruas Ângelo José Vieira e Permínio Bispo Anunciação, no bairro Alberto Passos, está subdimensionada. No trabalho de Silva e Andrade (2017) também se demonstra que a rede de drenagem da rua Dr. Lauro Passo, no mesmo bairro, está subdimensionada. A seguir, são apresentadas algumas fotografias para favorecer a compreensão de que a cidade de Cruz das Almas sofre sérios problemas de alagamentos e inundações nos períodos chuvosos. A figura 6 apresenta flagrantes de alagamentos na rua J. B. da Fonseca, no centro da cidade, em 2016. Diante disso, só em 2018 a Prefeitura implantou nova galeria no trecho, com diâmetro de 600mm, visando diminuir os frequentes problemas nessa via.

Figura 6. Flagrantes de alagamento na Rua J. B. da Fonseca (zona central de Cruz das Almas).



Fonte: Paulo Serrano (2016).

A figura 7 apresenta o resultado da Rua Dr. Lauro Passo, no bairro Alberto Passos, em período de chuva, evidenciando a ineficiência do sistema de micro drenagem. Em várias ruas do mesmo bairro Alberto Passos, como pode ser observado na figura 8, a população constrói “muretas” para barrar a invasão da água de chuva nas casas, a fim de evitar danos e perdas materiais.

Figura 7. Alagamento na Rua Dr. Lauro Passos em período de chuva.



Fonte: Paulo Serrano (2016).

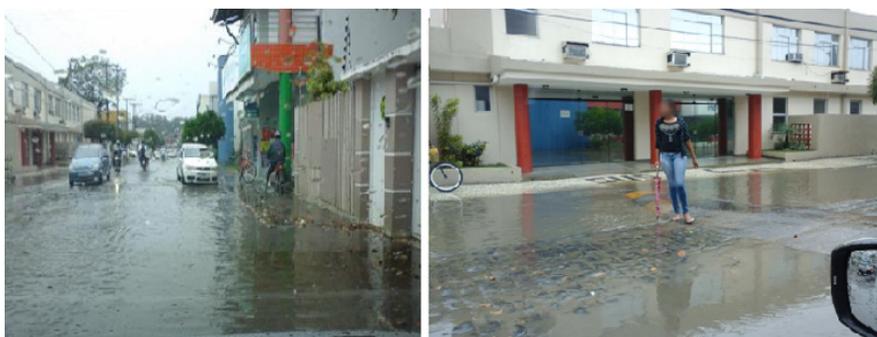
Figura 8.– Residências com muretas contra inundação (rua Dr. Lauro Passos).



Fonte: Adaptado de Paulo Serrano (2016).

Outra cena de alagamento se ilustra pela figura 9, envolvendo a Rua Professor Mata Pereira, uma importante via de acesso a estabelecimentos de saúde, como a Santa Casa de Misericórdia, interligando a região onde se localiza a Universidade Federal da Bahia (UFRB) ao centro da cidade. Em períodos chuvosos, os alagamentos naquele local são recorrentes.

Figura 9. Flagrantes de alagamento na Rua Prof. Mata Pereira.



Fonte: Paulo Serrano (2016).

Ressalta-se ainda que a figura 9, de um trecho da rua Prof. Mata Pereira, se refere ao tempo em que essa via tinha revestimento em paralelepípedos, contribuindo para a geração de escoamento superficial de menor volume. Atualmente, a via está asfaltada. Em visita ao local, observou-se que as bocas de lobo são mal posicionadas, demonstrando carência de um projeto mais elaborado – muitas implantadas de forma aleatória nos vértices dos cruzamentos, além de que várias delas sofriam obstruções pela presença de lixo, até nas sarjetas.

De acordo com o questionário aplicado e respondido por representante da Secretaria de Infraestrutura de Cruz das Almas, observou-se um grau de imprecisão nas informações dadas e, o que é mais grave, a falta de conhecimento da real situação sobre a operação e manutenção das redes drenagem. Por exemplo, ao se

perguntar sobre *Qual a extensão TOTAL da rede de micro drenagem*, obteve-se como resposta um *Não sabe*.

Conforme Diagnóstico de DMAPU (2018), a maioria dos municípios brasileiros não fazem coleta sistemática de dados sobre a drenagem urbana. Cruz das Almas não se difere, visto que os dados disponíveis são insuficientes, verificando-se que: falta mapeamento cartográfico detalhado (georreferenciado, com altimetria e resolução adequada); falta cadastro dos sistemas de micro e macrodrenagem de águas pluviais (o que dificulta o conhecimento da sua estrutura física), não existe mapeamento de áreas de risco e, ainda, há uma carência total de registros precisos sobre falhas no sistema de drenagem (população afetada, valoração dos prejuízos).

Essas carências (de pesquisa e estudos) agravam os problemas da cidade, pois, sem a coleta de dados de drenagem, são grandes as dificuldades para a gestão desses serviços (o que passa pelo bom conhecimento de hidrologia e hidráulica). Constatase também que a formação e composição do quadro técnico se constituem em fragilidades para uma atuação eficaz da Secretaria de Infraestrutura da Prefeitura de Cruz das Almas. Como a parte institucional não é eficiente, o mesmo acontece na parte técnica, e por isso são frequentes os transtornos causados à população, como os alagamentos, interferindo no fluxo de pessoas e veículos, com invasão da água em residências, por vezes.

Considerações finais

Conclui-se que, para ocorrer uma melhoria significativa na gestão dos serviços de manejo e drenagem de águas pluviais urbanas em Cruz das Almas, algumas ações importantes podem ser recomendadas: I) necessário se faz que o poder público municipal institucionalize um setor específico voltado à gestão da drenagem urbana, integradamente com os outros serviços públicos, e que

venha a ter autonomia técnica e financeira; II) é preciso que esse setor realize croquis georreferenciado das bacias contribuintes; III) que possa identificar problemas de alagamentos, transbordamento de córregos, na área urbana; IV) que defina relações entre a evolução populacional e as ocorrências de inundações; V) que conscientize a população para colaborar com o bom funcionamento dos sistemas de drenagem; VI) que se combata as ligações clandestinas de esgoto na rede de pluviais; VII) que se melhore as informações sobre os dispositivos existentes nas redes de drenagem, visando adequá-los a padrões de dimensionamento hidrológico-hidráulico compatíveis; VIII) que o município reúna condições institucionais e técnicas para poder responder (o que não fez em 2018) a uma próxima pesquisa sobre *Diagnóstico de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas no Brasil*. (ix) que se defina relações entre o crescimento urbano e a impermeabilização do solo, visando melhor planejar novos projetos de drenagem.

Por fim, recomenda-se que o poder público priorize a elaboração de um Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDrU) para Cruz das Almas, uma vez que no processo de planejamento de uma cidade, esse plano é fundamental para auxiliar na promoção de melhorias estruturais e não estruturais, na redução dos impactos negativos da ocorrência de chuvas intensas ou prolongadas e os consequentes alagamentos e inundações, trazendo melhores condições para a qualidade do meio ambiente da cidade. Neste sentido, como foi objetivo do estudo, estão apresentadas no Quadro 1 algumas diretrizes para auxiliar na elaboração de PDDrU para Cruz das Almas-BA:

Quadro 1. Fases importantes para a elaboração do PDDrU.

<p>1. CADASTRO FÍSICO: Cadastro da rede pluvial, bacias hidrográficas, uso e tipo de solo das bacias, entre outros dados físicos.</p>
<p>2. PLANOS: Plano de desenvolvimento urbano da cidade, plano de saneamento sanitário, plano de controle de resíduos e plano viário. São planos que apresentam interface importante com a Drenagem Urbana. Quando os planos de água, saneamento e resíduos sólidos são desenvolvidos de forma integradas as interfaces entre estes elementos devem ser destacadas.</p>
<p>3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS: Legislação municipal relacionada com o Plano Diretor e meio ambiente; legislação estadual de recursos hídricos e legislação federal; gestão da drenagem no município.</p>
<p>4. DADOS HIDROLÓGICOS: Precipitação, vazão, sedimentos e qualidade da água do sistema de drenagem.</p>
<p>5. PLANO DE TRABALHO: Tem como objetivo orientar a elaboração do Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDrU). Deve ser desenvolvido com base no Termo de Referência (TR) para elaboração do PDDrU.</p>
<p>6. DIAGNÓSTICO DA DRENAGEM URBANA: Deve tratar principalmente da descrição dos trabalhos iniciais, os quais deve envolver a obtenção e tratamento dos dados secundários para o desenvolvimento do PDDrU. Esta etapa deverá conter: a delimitação das bacias hidrográficas e cálculo de vazões para as bacias; análise dos cenários de ocupação e sua expansão (temporal e espacial); e análise histórica e tendencial de vazões de cheias nas bacias.</p>
<p>7. ANÁLISE DA DRENAGEM URBANA: Deverá apresentar a análise das obras hidráulicas existentes para cada sub-bacias. Assim como, realizar visitas nos principais pontos de interesse para a proposição de medidas de controles estruturais e não estruturais. Nesse documento deve constar cálculo das possíveis vazões de projeto para os diferentes cenários, verificar se as estruturas atuais e projetadas atendem à demanda. Devem ser apresentados os anteprojetos das estruturas necessárias como medidas de controle. Também realizar orçamentos estimativos de servirão de referência para o planejamento da implantação dessas medidas.</p>

8. PROGNOSTICO DA DRENAGEM URBANA:

Tem como intuito abarcar os produtos anteriores para a elaboração do programa municipal de drenagem. Este documento deve ser um instrumento de planejamento para a implantação das medidas propostas do PDDrU, parte fundamental para a implantação do plano para obtenção de recursos. Este produto deve apresentar o cenário normativo utilizado para as medidas propostas; criado com base nas demandas de medidas estruturais, medidas não-estruturais e escoamento superficial. Devem ser estabelecidas metas e indicadores, propostas de regulamentações, programas e ações corretivas e preventivas para a drenagem urbana do município.

9. MANUAL DE DRENAGEM E PLANO DE AÇÕES

Tem como objetivo principal auxiliar nas áreas de planejamento e projetos de drenagem urbana, planejamento e controle do uso do solo, além de projetos, análise e aprovação de novos estabelecimentos. Este estabelecerá critérios de planejamento, controle e projeto abordando: variáveis hidrológicas regionalizadas para projetos de drenagem urbana; elementos hidráulicos para o projeto de estruturas de controle; critérios para a avaliação e controle dos impactos do desenvolvimento urbano sobre o sistema de drenagem; controle da qualidade da água pluvial; legislação e regulamentação associada; e síntese dos planos elaborados para cada sub-bacias.

Fonte: Adaptado de Irati (2019).

Referências

ALMEIDA, G. D. Diagnóstico preliminar para o plano diretor de drenagem urbana no município de Matias Barbosa - MG. 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/engsanitariaeambiental/files/2014/>.

ALMEIDA, G. H. T. D; MASINI, L. S.; MALTA, L. R. S. **Hidrologia e drenagem**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. 200 p.

BIDONE, F. R., TUCCI, C.E.M. Microdrenagem. *In*: TUCCI, C. E. M., PORTO, R. L., BARROS, M.T. **Drenagem Urbana**. Editora da Universidade, 1995. p. 77-105.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.

SNS – SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. Diagnóstico do Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Brasília, 2018. 190 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-aguas-pluviais/diagnostico-do-servico-de-aguas-pluviais-2018>.

DAEE - DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA; CETESB - COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Drenagem Urbana - Manual de Projeto. 3 ed., São Paulo. CETESB/ASCETESB, 464p., 1986.

DESBORDES, M. **Contribution à l'analyse et à la modélisation des mécanismes hydrologiques en milieu urbain**, Montpellier: Académie de Montpellier. 1987. 242 p. Thèse.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas da Cidade de Cruz das Almas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/cruz-das-almas.html>. Acesso em: jul. 2019.

IRATI, PREFEITURA MUNICIPAL DE. Plano Diretor de Drenagem Urbana. Disponível em: <http://irati.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/FermaPPDUP05PlanoDiretorDrenagemUrbanavf.pdf>>. Acesso em: set. 2019.

LORDELO, V. C. **Gestão da drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no município de Cruz das Almas-BA: uma avaliação a partir do ordenamento legal, institucional e técnico-operacional.** 2019. 127p. Dissertação. [Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social] – Universidade Federal do Recôncavi da Bahia, Cruz das Almas, 2019.

MENDES, A. C.; ANDRADE, P. R. G. S. de. Modelagem e análise de uma rede de microdrenagem na zona urbana de Cruz das Almas - BA. *In*: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 22., 2017. Anais. Disponível em: <https://www.abrh.org.br/xxiisbrh/>.

INEMA – INSTITUTO NACIONAL Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia. 2012.

INEMA. PERH-BA. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia**. Revisão do Balanço Hídrico. 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: síntese de indicadores 2015** / IBGE, - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 108p. Disponível em; < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>> Acesso em: jun. 2019.

CRUZ DAS ALMAS, PREFEITURA MUNICIPAL DE. Lei Complementar nº 005/2001 - **Código Municipal do Meio Ambiente de Cruz das Almas**.

CRUZ DAS ALMAS, PREFEITURA MUNICIPAL DE. Lei Complementar nº 005/2001 - **Código Municipal do Meio Ambiente de Cruz das Almas**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. **Lei Orgânica do Município de Cruz das Almas, de 05/04/1990**. Emenda Substitutiva de 12/12/2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. Lei Complementar Nº 12/2008 - **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cruz das Almas**. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. Lei Nº 2009/2009, de 21/01/2009. **Modifica a Estrutura Administrativa do Município de Cruz das Almas-BA**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. Lei Nº 2512, de 01/08/2016. **Estabelece a política e as diretrizes municipais para o saneamento básico**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. **Plano Municipal de Saneamento Básico Participativo – PMSBP**. Relatório Final – Documento Síntese. Fundação de Assistência à Educação e Planejamentos Estratégicos – FAEPE. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS Lei N° 2511/2016, de 01/08/2016- **Política Municipal de Recursos Hídricos** (PMRH). 2016.

RODRIGUES, M. G. F.; NACIF, P. G. S. Solos e Suas Relações com as paisagens naturais no município de Cruz Das Almas - BA. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, Cruz das Almas. v. 9, n. 2, 2009.

SILVA, P. V. S. R.; ANDRADE, P. R. G. S. Avaliação de um sistema de microdrenagem na zona urbana de Cruz das Almas–BA, com base em modelagem computacional. *In*: Encontro Nacional de Águas Urbanas. 11., 2017. Anais. Disponível em: <http://www.abrh.org.br/xienau/>.

SILVEIRA, A. L. L. **Drenagem Urbana: Aspectos de gestão**. Apostila do curso gestores regionais de recursos hídricos. IPH, UFRGS, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006

SOUZA, V. C. B. Gestão da drenagem urbana no Brasil: desafios para a sustentabilidade. **Gesta**, v. 1, n. 1, p. 52-66, 2013.

TUCCI, C. E. M.; GENZ, F. Controle do Impacto da Urbanização. *In*: TUCCI, C. E. M., PORTO, R. L.; BARROS, M. T. (orgs.). *Drenagem Urbana*. v. 5, Porto Alegre: Editora da Universidade, 1995.

TUCCI, C. E. M. Água no Meio Urbano. *In*: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G.(orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 2a ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. 703p. cap. 14.

A efetividade na gestão de políticas públicas: o case PNAES na UFRB

*Eliezer da Cunha Alves
Jorge Antonio Santos Silva*

Introdução

Nas últimas décadas, o delineamento e o implemento de políticas públicas, tanto econômicas quanto sociais, ganharam maior evidência, sobretudo, em função da adoção de políticas restritivas de gastos, que passaram a adquirir protagonismo na agenda da maioria dos países, principalmente nos em desenvolvimento.

Não existe uma consonância na literatura especializada quanto à definição do que seja uma “política pública” (*public policy*¹⁷), havendo uma multiplicidade de concepções em função da pluralidade da área de estudo de políticas públicas que é “perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 535).

Nas palavras de Procopiuck (2013, p. 138), política pública diz respeito “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo”. Trata-se, portanto, da aplicação conjunta e estruturada de ações e estímulos, com vistas a alterar uma realidade em resposta às

17 De acordo com Frey (2000 apud TUDE et al., 2015), o termo “política” em língua inglesa possui três dimensões de significação: a) Dimensão institucional (*polity*) – se refere ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas a que está sujeito e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; b) Dimensão processual (*politics*) – refere-se às relações conflituosas entres os diversos atores políticos, partidos e agentes do governo, diz respeito aos objetivos a serem alcançados, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes; c) Dimensão material (*policy/policies*) – faz referência aos conteúdos concretos da ação política, isto é, o resultado material dos chamados programas políticos ou planos de governo, são as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade em sua concepção mais material.

necessidades e interesses entendidos como coletivamente relevantes ou, segundo Secchi (2017), de um problema público.

Como acreditam Gobert e Muller (1987 *apud* HÖFLING, 2001, p. 31), políticas públicas são “entendidas como o ‘Estado em ação’. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Logo, na visão dos autores, a política pública se constitui num conjunto de diretrizes que determinam a ação governamental, isto é, trata-se de um processo decisório de governo para resguardar os interesses públicos.

A efetividade na gestão das ações e dos gastos públicos em programas do governo por órgãos e entes estatais ou por entidades que percebem recursos do Erário, tem sido alvo de estudos e discussões no âmbito da administração pública brasileira, mormente, pelo fortalecimento nos últimos anos dos órgãos de controle com vistas a garantir, dentre outras finalidades, o alcance dos objetivos estabelecidos, o atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas e a transparência da atuação governamental. Para tanto, se faz necessário o emprego de mecanismos de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Entretanto, esses organismos de controle, tanto internos quanto externos, identificam uma inaptidão em parte dos gestores públicos no que tange ao exame, mensuração e correção de rumos das políticas implementadas.

Nesse sentido, o recém-lançado Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) 2018 (BRASIL, 2018a) do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal, aponta que entre as falhas mais recorrentes nas políticas públicas, notabiliza-se a ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados, bem como que a maioria das políticas avaliadas apresenta um baixo nível de maturidade nesse quesito. Acerca dessa desconformidade, o TCU salienta que:

Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, parte significativa das políticas analisadas apresentou diversas deficiências nesses processos, o que impediu o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicou a transparência da atuação governamental (BRASIL, 2018a, p. 29).

De acordo com o supracitado relatório, em 50% das políticas públicas analisadas, a maturidade do componente Monitoramento e Avaliação encontra-se no nível inicial, 38% no nível intermediário e apenas 12% no nível avançado. Diante desse grave cenário, torna-se “imperativo que organismos públicos carreguem consigo as melhores práticas para a elaboração, o gerenciamento e a avaliação das políticas públicas” (BRASIL, 2018b, p. 11).

Nesse diapasão, encontram-se as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), autarquias educacionais que desempenham papel central no desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e cultural do país. Tais entes se utilizam de políticas que vão além do acesso ao ensino e visam propiciar ações de assistência estudantil para os alunos oriundos de estratos desfavorecidos da sociedade.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010 (BRASIL, 2010), que constitui uma dessas ações, configura-se como uma política pública educacional que tem por finalidade, enquanto mecanismo de direito social, ampliar as condições de permanência dos estudantes de graduação na educação superior pública federal, priorizando aqueles socioeconomicamente vulneráveis, viabilizando a igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do seu desempenho acadêmico e mitigação das taxas de retenção¹⁸ e evasão¹⁹

18 Retenção é a expressão utilizada tecnicamente para referir-se a permanência prolongada do estudante na universidade. Decorre de situações tais como: reprovações, desistências, dentre outras.

19 Evasão é a expressão utilizada para referir-se ao abandono de curso pelo estudante.

(VASCONCELOS, 2010), através de um conjunto de estratégias desenvolvidas nas áreas de moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atenção a necessidades especiais em razão de deficiências, altas habilidades e superdotação.

A alocação dos recursos orçamentários do Governo Federal para essa política pública é definida no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e repassada diretamente às IFES, as quais deverão definir os critérios e a metodologia de seleção, as modalidades dos benefícios e os mecanismos de monitoramento e avaliação das ações instituídas. Assim, diante do montante de recursos envolvidos e o impacto social do Programa, surgiram indagações dos órgãos de controle, sobretudo da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão competente para exercer o controle interno na esfera do Poder Executivo Federal, quanto à efetividade da gestão do PNAES pelas instituições públicas federais de ensino brasileiras, tais como: as IFES realizam a avaliação dos resultados do programa?

De modo a obter respostas a tal indagação, a gestão da Política foi avaliada *in loco* através de auditorias realizadas pela CGU em 58 IFES, entre os anos de 2015 e 2017 (BRASIL, 2017a), nas quais a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) não foi inserida. Os resultados apontaram, dentre as deficiências identificadas, significativa ausência de controles e de avaliação por parte dessas instituições.

Diante dos resultados das supramencionadas auditorias nesse grupo de IFES, o presente estudo objetiva analisar a gestão dessa política pública no âmbito da UFRB, instituição não incluída no grupo de entes auditados. A fim de norteá-lo, empenhou-se em conhecer: quais mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, necessitam ser implementadas nessa Universidade.

A UFRB foi criada pela Lei 11.151 de 29 de julho de 2005 (BRASIL, 2005), na trilha das ações do governo federal que tinham como objetivo expandir e democratizar o acesso à educação superior, sobretudo para o interior do país, com vistas a potencializar a interação com o entorno social onde se situa (VOLPI, 1996). Com uma estrutura multicampi²⁰, encontra-se hoje situada nos municípios de: Cruz das Almas - BA (Reitoria, Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas – CCAAB e Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas – CETEC); Amargosa (Centro de Formação de Professores – CFP); Cachoeira - BA (Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL); Feira de Santana – BA (Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade – CETENS); Santo Amaro - BA (Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas – CECULT); e Santo Antônio de Jesus - BA (Centro de Ciências de Saúde – CCS).

Há que se destacar que os traços históricos da região na qual a Universidade está enclavada, marcada por um passado de trabalho escravo e de desigualdades sociais, ainda são sentidos e repercutem no perfil socioeconômico dos estudantes dessa Universidade. De acordo com a pesquisa “*Perfil dos Estudantes de Graduação da UFRB*” (UFRB, 2017), realizada pela própria Instituição e publicada em julho de 2017, identificou-se que 83,4% dos estudantes se autodeclararam negros e que 82% são oriundos de famílias com renda total de até um salário mínimo e meio, enquadrando-os majoritariamente no critério de elegibilidade do público-alvo do PNAES, o que representa uma vultosa demanda por assistência estudantil.

Ainda segundo a pesquisa, a renda familiar *per capita* desses discentes é de R\$ 486,38 , muito abaixo da média nacional, que é de cerca de R\$ 917,00²¹, bem como da própria região Nordeste,

20 Multicampi refere-se a uma estrutura organizacional distribuída em vários espaços geográficos, podendo ser estabelecida em vários municípios ou em único município.

21 Valor baseado na estimativa da IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação realizada pelo Fonaprace/Andifes no ano de 2014 (Fonaprace/Andifes, 2016). A mais recente pesquisa realizada em 2018 apresenta a média nacional per capita de R\$ 1.328,08 (Fonaprace/Andifes, 2019).

de R\$ 710,00. A pesquisa ainda aponta a renda familiar *per capita* segregada por área de conhecimento, identificando-se que na área de Humanas os rendimentos são inferiores a R\$ 400,00, ou seja, menos da metade da média nacional, demonstrando um grau de vulnerabilidade bastante acentuado (UFRB, 2017).

Por sua vez, a V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação realizada em 2018 (FONAPRACE/ANDIFES, 2019), indica que cerca de 53% dos(as) discentes das IFES já pensaram em abandonar seu curso. E quando inquiridos sobre as razões, aproximadamente 33% apontaram as dificuldades financeiras.

A contribuição teórica deste trabalho, primordialmente, é vista na busca por suprir a lacuna em pesquisas dedicadas à análise dos mecanismos de gestão do PNAES sob a perspectiva dos órgãos de controle. Tal política pública tem sido pesquisada, especialmente, sobre o prisma da assistência social.

A pesquisa baseou-se nos rudimentos postos pelas auditorias realizadas pela CGU na gestão do PNAES nas IFES e trata-se de um estudo de caso exploratório, pois, conforme Yin (2001), os conjuntos-objetos fenomenais investigados encontram-se inseridos na vida real.

Adotou-se a abordagem qualitativa como estratégia de investigação, pois, para estudiosos como Bauer e Gaskell (2002) e Minayo (2009), tal abordagem consegue propiciar a compreensão dos aspectos fenomenais investigados, improváveis de serem apreendidos por abordagens quantitativas. Consiste, ainda, em uma pesquisa aplicada em consonância com o entendimento de Minayo (2009), dada a expectativa de que os seus resultados reverberem positivamente, alterando uma situação posta, no caso concreto, que possam ser empregados na contribuição para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB.

Nesse contexto, definiu-se a pergunta norteadora da pesquisa: que mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do

PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, necessitam ser implementados na UFRB?

A fim de responder tal pergunta e atender os objetivos relacionados, o estudo baseou-se no mapeamento de processos e na análise de um rol de documentos atinentes à gestão do Programa na Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE), órgão executivo responsável pela implantação da política em tela na UFRB.

Além disso, aplicaram-se dezessete entrevistas semiestruturadas com os atores sociais responsáveis pelo gerenciamento e operacionalização da política, ou seja, nos três níveis hierárquicos (estratégico, tático e operacional) da PROPAAE, tanto os profissionais que desenvolvem suas atividades na própria Pró-Reitoria, quanto àqueles lotados nas suas unidades situadas nos campi, com o objetivo de obter a percepção dos agentes quanto à introdução e aplicação do Programa. A base teórico-metodológica aplicada é a da análise da efetividade da gestão das políticas públicas educacionais mediante auditoria e monitoramento.

No que tange as questões aplicadas nas entrevistas semiestruturadas, idealizou-se três roteiros de entrevistas (um para cada nível estratégico), os quais contemplaram perguntas-chave acerca de conteúdos que envolvem a gestão do PNAES na UFRB, implementada através do Programa de Permanência Qualificada (PPQ), terminologia dada às ações de políticas afirmativas e estudantis subsidiadas pela matriz PNAES na UFRB.

Tais perguntas foram deliberadamente estabelecidas para se sobrepor, propiciando ao pesquisador a obtenção de uma visão acerca de uma mesma temática sob o prisma de níveis hierárquicos e atores distintos. Por essas características, optou-se pelo emprego da metodologia de categorização, submetendo-se os dados coletados a uma análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

Dessa forma, a fim de manter simetria com a sistematização empregada pela CGU no relatório de consolidação dos resultados das auditorias na gestão do PNAES realizadas nas IFES (BRASIL, 2017a), as perguntas que compuseram os roteiros de entrevistas foram formuladas a fim de que as respostas apresentassem elementos que pudessem ser agregados em cinco dimensões ou categorias temáticas que correspondem aos elementos estruturantes da política, sendo que a primeira delas desdobrou-se em cinco perspectivas ou subcategorias. (conforme evidenciado pela Figura 1).

Figura 1.– Categorização dos componentes das entrevistas x análise de conteúdo dos entrevistados.

Categoria	Código	Subcategoria	Código
Estrutura para implementação do PNAES	C1	Estrutura física	C1.1
		Recursos humanos	C1.2
		Normas regulamentadoras	C1.3
		Mecanismos de controles internos administrativos	C1.4
		Emprego de recursos tecnológicos	C1.5
Áreas de aplicação dos recursos	C2		
Divulgação e seleção dos candidatos	C3		
Exigência de contrapartida dos beneficiários	C4		
Avaliação dos resultados do Programa	C5		

Código dos Sujeitos pesquisados
E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14, E15, E16, E17

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa de campo(2019).

As percepções apresentadas pelos entrevistados em resposta às questões postas nos roteiros de entrevistas foram devidamente confrontadas à documentação analisada e aos processos mapeados, para buscar vinculações significativas com o problema investigado.

Estrutura para implementação do PNAES (C1)

Dentre os desafios enfrentados por uma universidade em uma estrutura multicampi como a UFRB, caracterizada pela dispersão

geográfica, se encontra o da disponibilização de serviços em níveis isonômicos e com qualidade para a sua comunidade acadêmica, o que demanda o aprimoramento do processo de gestão que proporcione a entrega de um serviço público mais condizente com os anseios dos grupos de interesse (TROSA, 2001).

Os resultados obtidos a partir da análise documental e das considerações apresentadas pelos entrevistados, a respeito da dimensão Estrutura necessária para a implementação do PNAES na UFRB (C1) foram ordenados nas seguintes subcategorias: estrutura física (C1.1); recursos humanos (C1.2); normas regulamentadoras (C1.3); mecanismos de controles internos administrativos (C1.4) e emprego de recursos tecnológicos (C1.5).

I) A Estrutura física (C1.1): as ações da política de assistência estudantil são peculiares em função de envolverem questões de ordem pessoal dos beneficiários, demandando, assim, o resguardo do sigilo e a confidencialidade nas abordagens realizadas pelos profissionais que as operacionalizam. Faz-se necessário, portanto, a viabilização de uma estrutura física satisfatória que possibilite a interação presencial da equipe multidisciplinar com os estudantes, a fim de realizar o atendimento psicológico, o acompanhamento pedagógico e as entrevistas sociais, dentre outros momentos de interação com o público alvo da política.

Logo, a disponibilização de ambientes físicos bem estruturados potencializa a interação imediata dos profissionais que atuam nas atividades finalísticas com as demandas do público alvo do Programa, motivando os profissionais a exercerem com excelência suas atividades, e propiciando um melhor ambiente para o acolhimento das demandas estudantis, além de oportunizar o adequado ordenamento de todo o acervo documental. Entretanto, constatou-se, na maioria das unidades da PROPAAE, disfuncionalidades ou carência de espaços para o atendimento privativo ao estudante pela equipe multiprofissional.

II) Os recursos humanos (C1.2): a análise da estrutura de recursos humanos empregada para operacionalização das ações de assistência estudantil sob o enfoque da CGU baseia-se tanto no critério quantitativo, ou seja, no número de servidores disponibilizado para execução das atividades, quanto na formação profissional de tais servidores, a qual deve condizer com as necessidades do Programa.

Analisando-se o quadro de pessoal desta Pró-Reitoria e as informações coletadas em entrevistas realizadas com os operadores da política nos seus três níveis hierárquicos, para identificar a estruturação e a suficiência de recursos humanos da PROPAAE para o atendimento às demandas do PPQ, observou-se que esta Pró-Reitoria conta com uma equipe formada por profissionais que atuam, tanto na atividade-meio, quanto em atividades finalísticas, ou seja, cujas funções são diretamente atinentes às demandas assistenciais dos estudantes, tais como: Psicólogos, Assistentes Sociais, Pedagogos/Técnicos em Assuntos Educacionais e Nutricionistas. Logo, sob a perspectiva da CGU, no que tange ao aspecto qualitativo, observa-se que os agentes envolvidos possuem qualificação compatível com os propósitos do Programa.

Todavia, foram identificadas as seguintes desconformidades na gestão dos recursos humanos: inexistência de descrição de cargos, funções e atribuições dos profissionais lotados na PROPAAE, bem como de estudos de dimensionamento de pessoal por Núcleo desta Pró-Reitoria; carência de profissionais em algumas unidades e de treinamento e capacitação para a equipe.

III) As normas regulamentadoras (C1.3): na perspectiva da CGU, a constituição de um conjunto predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação da política e dos serviços disponibilizados por essa, constitui o estabelecimento de uma boa governança. De outro modo, a deficiência desse mecanismo de gestão representa a incapacidade de estabelecimento de métodos de controle que propiciem responsabilidades revisionais dos processos,

assim como o seu monitoramento e gerenciamento, além de impactar de forma contraproducente a transparência (BRASIL, 2017b). O posicionamento deste órgão de controle encontra-se em consonância com a seguinte visão acerca do papel de uma política pública: “prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins”(PROCOPIUCK, 2013, p. 140) .

Ao se analisar o arcabouço normativo da PROPAAE , constatou-se: a inexistência de regimento interno estabelecendo normas, responsabilidades e qualificação para as atividades de implementação do Programa; deficiência nos instrumentos normativos existentes; e ausência de Procedimentos Operacionais Padrões normatizando as tarefas e atividades para as unidades da Pró-Reitoria.

IV) Os mecanismos de controles internos administrativos (C1.4): a função “controle” é um dos mecanismos da governança pública e tem como objetivo direcionar o desempenho da gestão, garantindo que essa atue em consonância com os princípios basilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência, dentre outros, intentando garantir a boa condução das políticas públicas e o alcance do interesse coletivo, pois, segundo Diniz (2001, p. 21), a governança pública “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”.

Assim sendo, a boa governança das ações instituídas com os recursos do PNAES pressupõe o emprego de controles internos e instrumentos robustos de gestão do erário. Tal sentido é expresso no art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017, que define a política de governança da administração pública federal como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017b).

A análise dessa dimensão da governança revelou: deficiência no fluxo do processo de pagamento dos benefícios do PPQ haja vista que os controles são realizados através de planilhas do *Microsoft Excel*, assim como os dados para geração da folha de pagamento mensal dos benefícios são imputados manualmente através desse aplicativo; fragilidade na aferição das informações da folha de pagamento mensal dos beneficiários do Programa, visto que a mesma é gerada pelo Núcleo responsável e encaminhada diretamente para a conferência e assinatura do(a) Pró-Reitor(a), não tramitando, dessa forma, por outras unidades que garantam as informações imputadas, caracterizando inobservância ao Princípio da Segregação de Funções²²; deficiência no acompanhamento do desempenho acadêmico dos beneficiários; e vulnerabilidades no controle das prestações de contas dos auxílios que demandam tal procedimento.

V) Do emprego de recursos tecnológicos (C1.5): baseando-se no mapeamento dos processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB e nas informações coletadas em entrevistas realizadas com os operadores da política nos seus três níveis hierárquicos, identificou-se que a PROPAAE ainda não emprega sistemas informatizados na execução, controle, monitoramento e avaliação do PPQ. Não obstante, a Universidade ter implantado desde 2013 o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), um dos subsistemas constituinte do Sistema Integrado de Gestão (SIG), adquirido em 2009 junto a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), o qual dispõe, dentre os seus dispositivos, dos módulos: Assistência Estudantil e Bolsas, projetados com a finalidade de automatizar, de forma integrada aos demais sistemas do SIG, o fluxo dos processos da assistência estudantil, sobretudo, ao Sistema

²² O Princípio da Segregação de Funções objetiva um maior controle e segurança na realização dos atos administrativos, abolindo terminantemente qualquer acúmulo indevido de funções aos seus agentes a fim de evitar conflitos de interesses e consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização.

Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), no qual estão contidas as informações concernentes à trajetória acadêmica dos estudantes. A deficiência em comento acarreta fragilidades no gerenciamento do Programa.

Assim, percebe-se que a inadequação dos mecanismos de gestão do PNAES em virtude da ausência de mecanismos de controle através da adoção de sistemas de informação favorece a ocorrência de deficiências nos controles administrativos relacionadas ao processamento de dados dos programas de assistência estudantil da Instituição.

Áreas de aplicação dos recursos (C2)

As áreas estratégicas da assistência estudantil nas quais os recursos do PNAES devem ser aplicados pelas IFES estão devidamente previstas no art. 3º, parágrafo 1º do Decreto de nº 7.234/2010. Ao ser analisado o nível de conformidade do conjunto de benefícios oferecidos pelo PPQ, com as áreas preconizadas na citada legislação, através da verificação das modalidades de auxílios ofertados nos editais de seleção do Programa dos últimos cinco anos (2015 - 2019), bem como com a interação com os servidores entrevistados, observou-se que os mesmos guardam, em linhas gerais, conformidade.

No que tange à forma de disponibilização desses recursos, identificou-se a prevalência da concessão de bolsas ou auxílios em pecúnia, outorgadas por intermédio de processos seletivos fundamentados em critérios socioeconômicos.

Divulgação e seleção dos candidatos (C3)

A divulgação das ações assistenciais do Programa está imbricada com o Princípio constitucional da Publicidade²³, bem como

23 O Princípio da Publicidade é indicado no art. 37, caput, da Constituição Federal e impõe a ampla divulgação dos atos administrativos praticados, com exceção das hipóteses previstas para manutenção do sigilo. (BRASIL, 1988)

com o Princípio da Transparência²⁴ na Administração Pública e deve ocorrer da forma mais ampliada e irrestrita possível.

Apesar dos instrumentos de divulgação e os procedimentos de seleção empregados pela PROPAAE terem se mostrado satisfatórios, observou-se que os mesmos ainda carecem de adequações a fim de otimizá-los, haja vista que foram identificadas desconformidades, tais como: deficiência no *layout* do sítio da PROPAAE que se mostra pouco interativo; ausência de meios suplementares eletrônicos de divulgação das ações assistências do PPQ para além do sítio da Pró-Reitoria responsável e do Portal da UFRB; inexistência de um cronograma anual com as possíveis datas de abertura dos processos seletivos semestrais; deficiência na disponibilização de suporte aos estudantes que possuem dificuldades de manuseio de recursos tecnológicos ou que não dispõem de acesso à internet nos locais em que residem para realização da inscrição *online* nos processos seletivos do PPQ; e ausência de divulgação nos editais de seleção do Programa dos pesos atribuídos para cada critério de seleção.

Exigência de contrapartida dos beneficiários (C4)

Não obstante, a inexistência no Decreto nº 7.234/2010 de normas que preveem contrapartidas obrigatórias, na visão da CGU, elas são consideradas uma boa prática. Todavia, não devem ser a causa da ampliação da evasão, haja vista que contrariariam a finalidade do PNAES, devendo, portanto, serem estabelecidas como instrumentos de otimização da conclusão do curso.

Observou-se que os editais de seleção do PPQ apresentam, de forma devida, os critérios estabelecidos para a permanência dos beneficiários no Programa e que as condicionalidades, majoritariamente, são de cunho acadêmico. Entretanto, foram identificadas fragilidades

24 O Princípio da Transparência representa a atuação dos órgãos e entidades públicas no sentido de tornar seus atos acessíveis ao público em geral. (BRASIL, 1988).

que obstam o efetivo acompanhamento do cumprimento das mesmas e que possuem correlação com deficiências em algumas dimensões já apresentadas, a saber: deficiências nos critérios de suspensão/desligamento dos estudantes e na sistemática de aferição das condicionalidades.

Avaliação dos resultados do Programa (C5)

Na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a avaliação de uma política pública relaciona-se “ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199).

Nesse contexto, cumpre destacar que a avaliação das políticas públicas além de se constituir como um instrumento da *accountability*²⁵ (RUA, 2003), propiciando a transparência, oportuniza a análise dos impactos para os seus beneficiários. Contudo, não se constatou a existência de mecanismos que pudessem comprovar ou evidenciar a realização de avaliações consistentes e sistemáticas do Programa na UFRB. Ou seja, a PROPAAE não possui indicadores de desempenho ou estudos que possibilitem expressar o impacto do PPQ para a permanência dos beneficiários, bem como na mitigação dos índices de evasão e retenção desses graduandos.

De acordo com Secchi (2017, p. 63), a avaliação se constitui no “momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes”. Nessa perspectiva, constata-se que a universidade, ao não avaliar as ações do programa de assistência estudantil,

25 Na visão de O'Donnell (1998), *accountability* se refere ao conjunto de dispositivos e procedimentos que exorta os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, assegurando-se, dessa forma, maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo.

perde a capacidade de mensurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a política, além de se portar na contramão das diretrizes preconizadas para a governança.

Considerações finais

Preliminarmente cumpre ressaltar que, quando um ente público se mostra inoperante no cumprimento do dever de demonstrar à sociedade a efetividade de uma política pública, o mesmo denota deficiência na sua governança, haja vista que essa “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 2001, p. 21). Na esteira do citado autor, o Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU afirma que a governança pública concerne “aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 33).

Esta pesquisa analisou a gestão do PNAES na UFRB, instrumentalizado nessa universidade através do PPQ, visando identificar os processos que estão em desconformidade com a legislação que rege a política e com as recomendações preconizadas pela CGU, assim como, proposições para o aprimoramento da gestão do Programa, baseadas nas citadas recomendações desse órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, através de auditorias realizadas nas IFES.

Diante dos resultados obtidos e do que é estabelecido na fundamentação conceitual do estudo de políticas públicas, foi possível avaliar que, apesar da intenção de se firmar como um relevante instrumento para a permanência na educação superior de uma parcela da população economicamente mais vulnerável, o Programa subsidiado com recursos do PNAES vem sendo implementado na UFRB com múltiplas deficiências, que têm o potencial de impactar negativamente a sua efetividade.

Constataram-se deficiências nos elementos estruturantes para a implementação da Política na Universidade. O arranjo físico carece de intervenções em várias unidades da PROPAAE, a gestão dos recursos humanos apresenta deficiências de instrumentais de gerenciamento, não obstante, conta com um corpo técnico qualificado tecnicamente e compatível com o escopo do Programa. Identificou-se que o arcabouço normativo da Pró-Reitoria se mostra deficitário, que os mecanismos de controles internos são frágeis e implementados através de procedimentos manuais e que não são empregados recursos tecnológicos na execução e gestão das ações assistenciais.

As áreas nas quais são aplicados os recursos se mostram em consonância com a legislação que rege a política, contudo, o planejamento se mostra deficiente. Percebeu-se o empenho da gestão na divulgação e criteriosidade na seleção dos candidatos às ações de assistência estudantil, apesar desses processos demandarem algumas ações incrementais. As contrapartidas aos estudantes são exigidas nos editais, entretanto, existem deficiências que obstam o monitoramento do cumprimento às mesmas e, por fim, averiguou-se a inexistência de mecanismos de avaliação do Programa que possibilitem mensurar o impacto deste na redução dos índices de retenção e evasão dos estudantes assistidos.

Ante as desconformidades identificadas, elaborou-se e remeteu-se às instâncias competentes um Relatório Técnico Conclusivo, produto da fundamentação teórica e metodológica realizada pelo presente estudo, que apresenta de forma concisa o diagnóstico da gestão do PNAES no âmbito dessa Universidade, bem como o rol de intervenções com vistas a mitigar ou extinguir as deficiências supramencionadas nas cinco dimensões da gestão analisada.

Deste modo, a pesquisa constitui-se como um instrumento com potencial de contribuir para a construção de mecanismos de aprimoramento da governança desse Programa, que tem se configurado como uma das políticas públicas essenciais para os estudantes socioeconomicamente vulneráveis das IFES pela capacidade de

propiciar a essas condições de permanência e, conseqüentemente, de conclusão do curso, mitigando assim, os riscos de retenção e evasão.

Ademais, a partir deste estudo, abre-se espaço para o desdobramento de novas perspectivas, oportunizando assim, instigar múltiplas investigações acerca da temática em foco.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**: Tradução: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. 280p. Título original: L'analyse de contenu.

BAUER, M W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.151, de 29 de julho de 2005**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11151.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca>>. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil. Controladoria Geral da União, 2017a. Disponível em: <https://www.google.com.br/l?s>

a=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj5itOEhfjeAhVImJAKHVa0DlkQFjAAegQIChAC&url=https%3A%2F%2Fauditoria.cgu.gov.br%2Fdownload%2F10212.pdf&usg=AOvVaw2Exv_MANAj1o-QRTkHcPu. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Dispõe sobre o a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: mai. 2019.

BRASIL. Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP 2018. Tribunal de Contas da União, 2018a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2018.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post. Controladoria Geral da União, 2018b. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>. Acesso em: mar. 2019.

FONAPRACE - FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS; ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fonaprace.ufma.br/site/index.php/pesquisas/>. Acesso em: set. 2019.

FONAPRACE; ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES -

2018. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.fonaprace.ufma.br/site/index.php/pesquisas/>. Acesso em: set. 2019.

HÖFLING, E. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, São Paulo: v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MINAYO, M C de S (*org.*). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção temas sociais).

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, nº 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: mar. 2019.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, M das G. **Avaliação de políticas, programas e projetos**: notas introdutórias. 2003. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (*orgs.*). **Políticas Públicas**: Coletânea. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceito, esquemas de análise, casos práticos. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

TREVISAN, A P; VAN BELLEN, H M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista**

de Administração Pública, Rio de Janeiro, v; 42 n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

TROSA, S. **Gestão Pública por Resultados**: Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan. Brasília: ENAP, 2001.

TUDE, M J; FERRO, D; SANTANA, P F. **Gestão de políticas públicas**. Curitiba: IESDE BRASIL, 2015.

UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Perfil dos Estudantes de Graduação da UFRB. Cruz das Almas, 2017. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/4800-em-seus-12-anos-ufrb-comemora-maioria-negra-e-pobre-no-ensino-superior>. Acesso em: ago. 2017.

VASCONCELOS, N B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

VOLPI, M T. **A universidade e sua responsabilidade social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

YIN, R K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Percepções sobre Compras Públicas Sustentáveis na UFRB

*Emerson Franco Santa Barbara
Alexandre Américo Almassy Junior*

Introdução

No Brasil, a Constituição da República Federativa, promulgada em 1988, prevê em seu artigo 37, inciso XXI, que a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública deverão ser realizadas por meio de licitação pública, sendo assegurada igualdade de condições a todos os participantes e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse artigo foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em se tratando do processo de licitação, corresponde ao procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em instrumento convocatório, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. É o meio técnico-legal em que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2007; DI PIETRO, 2011).

Neste contexto, a licitação surge como uma política pública para preservação ambiental, entendida como licitações sustentáveis, que segundo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, destina-se a garantir

a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, as licitações pautadas no princípio da sustentabilidade configuram-se como uma forma de mudança nos padrões de aquisição de bens e serviços da Administração Pública. Isso representa um novo modo de agir do Estado, que tem o dever constitucional e legal de preservar o meio ambiente, além de responder a um anseio social de viver com menor impacto no meio ambiente sem comprometer a capacidade das gerações futuras. Dessa forma, as contratações públicas devem passar a privilegiar bens, serviços e obras sustentáveis, ou seja, que causem menor impacto ambiental e social.

As compras governamentais no Brasil ocupam uma posição preponderante na economia, movimentando recursos estimados entre 10% e 15% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo dados do Painel de Compras do Governo Federal (Ministério do Planejamento), em 2015 o governo federal realizou 108.536 processos de compra, totalizando R\$ 45.337.269.524,48 (quarenta e cinco bilhões, trezentos e trinta e sete milhões, duzentos e sessenta e nove mil, quinhentos e vinte e quatro reais e quarenta e oito centavos), e em 2016 (BRASIL, 2016).

A Administração Pública é uma grande consumidora de bens, serviços e recursos naturais. Por isso, deve exercer seu papel na mudança dos padrões de aquisição de bens e serviços e na revisão de produção e consumo apoiados no tripé da sustentabilidade. Este tripé envolve atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade, por meio de iniciativas no campo das compras públicas que estimulem a mudança nos padrões insustentáveis na produção de bens. O poder de influência que o Estado exerce no mercado com as compras públicas pode se transformar num instrumento importante, na medida em que tem o potencial de induzi-lo a produzir com base na sustentabilidade ambiental.

A implantação das Compras Públicas Sustentáveis (CPS) é um desafio para a Administração Pública, pois o gestor tem o dever de definir as regras de um edital de licitação com critérios sustentáveis que assegure a livre concorrência, sem privilégios ou favorecimentos, e que ao mesmo tempo garanta à Administração o fornecimento do melhor produto sustentável pelo menor preço. O dever é selecionar os bens, serviços e obras que sejam vantajosos em um sentido amplo, considerando não apenas o preço, mas o interesse público e a conformidade com o dever do Estado de proteção ao meio ambiente.

A realização desse estudo conduzido por meio do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) se justificou pela necessidade de implantação de estratégias para assegurar a realização/ampliação de –CPS nesta universidade. Por consequência, poder-se-ão transformar as ações de toda comunidade acadêmica em busca de um ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações, reduzindo ou eliminando as externalidades negativas à saúde humana e ao meio ambiente, garantindo ao mesmo tempo, a gestão eficiente dos recursos públicos na forma da lei e a viabilidade econômica dos fornecedores. Como política pública de proteção ambiental, o estudo da CPS é relevante para a Administração Pública, e em especial para a UFRB, por se tratar de uma instituição cuja missão está voltada para exercer de forma integrada e com qualidade a educação pública voltada à população brasileira.

Delimitada como local de desenvolvimento da pesquisa, a UFRB é uma Autarquia criada pela Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005 a partir de uma ampla mobilização da sociedade baiana, e em especial das regiões do Recôncavo e do Jiquiriçá, no estado da Bahia (UFRB, 2016).

Para alcançar os objetivos propostos, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e aplicação de questionário eletrônico.

Os participantes dessa pesquisa foram divididos em dois grupos: compradores e requisitantes. Para os compradores foram realizadas entrevistas, somando-se um total de nove participantes, e para os requisitantes, foi aplicado o questionário eletrônico, totalizando-se 27 participantes. Após a coleta, os dados das entrevistas foram analisados e interpretados com base na *Análise e tratamento do material empírico e documental*, de Minayo (2009). Já em relação à análise dos dados dos questionários eletrônicos, estes foram processados eletronicamente através do programa *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 15.0 for Windows*. A pesquisa seguiu as Normas para Pesquisa envolvendo Seres Humanos – Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 466/2012.

O presente estudo, conduzido entre 2015 e 2016, teve como problema de pesquisa a seguinte pergunta: qual é a percepção dos atores envolvidos no processo de compras públicas sustentáveis na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia? Quais as facilidades e dificuldades destes mesmos atores no processo de compras públicas sustentáveis na UFRB?

A partir deste questionamento, traçou-se o objetivo de identificar a percepção dos servidores envolvidos no processo de compras públicas sustentáveis na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, analisando as facilidades e dificuldades enfrentadas pelos servidores no desempenho dos processos de compras sustentáveis.

Compras públicas sustentáveis

A Compra Pública Sustentável ou Licitação Sustentável (LS) é um procedimento em que as instituições inserem critérios em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, que valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo e qualidade, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia, reduzindo os danos ao meio ambiente (CARVALHO FILHO, 2008).

Considerando a definição dada por Betioli (2007), o termo Licitação Sustentável articula dois conceitos: o de licitação, procedimento administrativo pelo qual um ente público objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a administração, em atendimento às condições fixadas no edital ou carta-convite; e de desenvolvimento sustentável, que significa o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do momento sem comprometer a capacidade das gerações futuras, com equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais.

Já Sachs (2008) valida a utilização de oito critérios de sustentabilidade, a saber: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Segundo dados do Painel de Compras do Governo Federal (Ministério do Planejamento), do total de compras referente ao ano de 2016, 0,89% representam compras com itens sustentáveis, 1,86% compras com margem de preferência, 42,08% das licitações tiveram a participação de Microempresa (ME) e Empresa De Pequeno Porte (EPP), e apenas 17,92% das compras foram homologadas para ME e EPP. Neste sentido, é necessária a utilização do poder de compra do governo federal para a promoção do desenvolvimento sustentável, que se concretiza com a adoção de critérios sustentáveis em suas compras. Para Silva e Barki (2012, p. 162),

No momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera de governo, elabora um edital com critérios de sustentabilidade, demonstra o início de um novo paradigma nas compras públicas, na medida em que o Estado passa a adquirir produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum. Ao mesmo tempo, sinaliza para o mercado que o seu foco de compras mudou: de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, considerando a questão social, que envolve direitos humanos e trabalhistas.

Os aspectos conceituais relacionados com as CPS foram abordados nas entrevistas com os compradores, bem como nos

questionários aplicados, onde se verificou o nível de conhecimento dos requisitantes em relação ao conceito de CPS, e também da legislação que regulamenta a temática. Na análise sobre conhecimento da população em relação aos conceitos e a legislação vigente, que determina e regulamenta a realização das compras públicas sustentáveis, a maioria relatou ter conhecimento superficial, chegando a mais de 63% (17) em relação à legislação e 55,6% (15) em relação ao conceito. Vale ressaltar que em relação ao conhecimento sobre a legislação, 25,9% (7) dos participantes afirmaram não ter nenhuma propriedade sobre o assunto. Esse dado é muito preocupante, uma vez que o conhecimento inadequado sobre a temática, em especial a legislação que traz toda fundamentação e normatização, pode comprometer o processo de Compra Pública Sustentável na UFRB.

Na aplicação do questionário, buscou-se também identificar a percepção dos requisitantes acerca do poder de compra do Estado e sua influência na produção e consumo de bens ecologicamente corretos, contribuindo para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Ao serem questionados sobre o papel da Administração Pública no fomento da produção de produtos sustentáveis por meio de suas aquisições, 23 (85,2%) concordaram plenamente. A Constituição Federal nos termos dos arts. 170 e 225, estabelece que o meio ambiente é um bem público de uso comum, impondo ao Estado a obrigação de defendê-lo e preservá-lo. Nesse sentido, a Administração Pública como grande consumidora, busca por meio do seu poder de compra influenciar a indústria e o mercado para a utilização de critérios ambientais, econômicos e sociais em todas as etapas do ciclo de vida dos produtos (SILVA e BARKI, 2012).

Em relação aos dados obtidos nas entrevistas, acerca da adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações da UFRB, verificou-se que os compradores ratificam a prática da adoção dos critérios nas aquisições, mas ressaltam que não são utilizados em todas as licitações, visto que existe uma limitação da capacidade do mercado em atender demandas de produtos sustentáveis, bem como

uma limitação do número de códigos sustentáveis de material e de serviço, o Catálogo de Materiais (CATMAT), disponível no portal de compras do governo federal (Comprasnet).

Outro fator limitante é a descrição do produto, a qual é realizada pelo requisitante que não foi capacitado nem orientado para escolha de um produto sustentável que possa atender a sua necessidade. Durante a pesquisa, foram citados os seguintes processos de aquisições de produtos sustentáveis realizadas pela UFRB: de papel ofício reciclado, de copo de papel, de móveis com certificação da madeira, de reagentes com previsão de logística reversa e de eletrodomésticos com selo procel de consumo de energia. As falas transcritas a seguir ratificam as observações acima:

Em todas as licitações não tem condições ainda. Porque a própria sociedade, os próprios fornecedores que trabalham com a gente eles ainda não tem atendido a essa, não tem capacidade ainda de atender a esses critérios, mas a gente já teve alguns processos de compras com critérios sustentáveis, inclusive, nossos editais a gente sempre coloca lá. Tem um tópico que fala sobre esses critérios sustentáveis e aí a gente elenca aqueles mais corriqueiros, aqueles que a gente sabe que acaba sendo mais genérico né? (Comprador 9).

O setor demandante ele tentou localizar, CATMATs são códigos que a gente utiliza pra inscrever o produto no comprasnet para poder realizar essas compras, os critérios eram critérios já definidos pela legislação, se não me engano teria que ter esse código CATMAT já cadastrado. É um código que é criado pelo ministério de planejamento e a gente teve algumas dificuldades, porque alguns materiais embora fossem materiais considerados dentro do critério de sustentabilidade não tinham o código CATMAT ainda (Comprador 8).

Quería fazer aquisição de copos, copos de papel e papel A4 reciclado, mas conseguimos comprar o papel A4 reciclado, mas os copos de papéis porque foram mal descritos não conseguimos lograr êxito com essa compra (Comprador 7).

Apesar da expressiva quantidade de itens cadastrados, eles estão distribuídos em poucas categorias de produtos classificados como sustentáveis, com especificação cadastrada no CATMAT. São 1022 itens cadastrados, porém agrupados em menos de 20 categorias, sendo estas: 302 cartuchos, 53 veículos/automóveis, 31 detergentes, 42 envelopes, 41 aparelhos de ar condicionado, 10 sabões em pó e saponáceos, 17 refrigeradores/frigobar, 2 computadores, 2 microcomputadores pessoais, 35 papéis offset, 30 lâmpadas, 21 reatores para lâmpadas fluorescentes 21 canetas, 29 caixas de embalagem papelão, 8 baterias recarregáveis, 19 impressoras *laser*, entre outros.

As respostas sobre esta questão demonstraram o grau de consciência dos compradores no que diz respeito à importância de adotar os critérios de sustentabilidade nas especificações de bens e serviços a serem adquiridos pela UFRB. Este entendimento ficou explícito nas falas citadas, sobretudo acerca do papel da universidade na promoção do desenvolvimento sustentável de toda região, assim como do seu potencial acadêmico na contribuição da implantação desta política.

[...] a UFRB até onde eu sei quando ela foi implantada aqui na região do recôncavo, ela tem entre as suas finalidades: desenvolver a região no aspecto social; no aspecto econômico; e obviamente cuidando do meio ambiente. Ela deve utilizar critérios de sustentabilidade nos seus processos licitatórios sim, visando dá a sua contribuição para essas organizações que estão localizadas aqui na região onde a UFRB é instalada, é um meio de tá dando sua colaboração para o desenvolvimento dos pequenos agricultores, das cooperativas, das microempresas, ou seja, de tá contribuindo não só a UFRB, eu diria outras instituições também (Comprador 8).

A sustentabilidade também ela não é só voltada pra um produto em si, a sustentabilidade a gente pode também trazer também os fornecedores da região a participar das nossas aquisições,

porque o critério de sustentabilidade também está relacionado a economia, a promover a economia da região e isso trás também uma melhora social. A gente sabe que se as empresas da região do entorno de onde a universidade está, elas tem condições de participar de melhorar socialmente, também isso vai trazer um benefício, também pra todos os moradores dali (Comprador 9).

Para três compradores, a elaboração de um manual ou uma cartilha com diretrizes para a implantação das compras sustentáveis pode auxiliar na capacitação dos servidores e na construção de uma nova cultura institucional. A capacitação de todos os envolvidos no processo de compra foi outra ação citada pela maioria dos compradores, como uma das formas de estímulo à adoção de critérios de sustentabilidade nas compras da UFRB.

A capacitação de todos os envolvidos no processo de compras sustentáveis, a elaboração de uma cartilha ou de um manual alguma coisa similar direcionando os demandantes a sempre optarem pelos itens sustentáveis e assim como a sustentabilidade fala nem só as questões ambientais, mas as questões sociais e econômicas. Fortalecer o comércio e a economia local fazendo um chamamento dos comerciantes locais, dos produtores locais para participarem das licitações da universidade e com isso fortaleceria o desenvolvimento regional e local da população do recôncavo (Comprador 7).

Eu acho que essas são as ações básicas: qualificação para os servidores técnicos da UFRB e levantamento dos potenciais fornecedores, no sentido de dar o suporte a esse pessoal, qualificando-os, vendo os critérios que eles precisam preencher, critérios principalmente do ponto de vista legal para que possam estar aptos a fornecer, a participar dos processos licitatórios sustentáveis realizados pela UFRB (Comprador 8).

No que diz respeito às atividades de capacitação relacionadas com as Compras Públicas Sustentáveis, foi verificado nas entrevistas que há pouca participação em eventos como fóruns, seminários, cursos e treinamentos.

Na aplicação dos questionários, buscou-se identificar se havia orientações ou instruções para dar preferência a produtos sustentáveis. Em relação às orientações internas, 25,9% (7) dos participantes afirmaram ter recebido instruções, enquanto 74,1% (20) relataram que não foram orientados a elaborar especificações de materiais com base em critérios de sustentabilidade.

Verificou-se também que 81,5% (22) da amostra afirmou não ter participado de capacitações e 18,5% (05) afirmaram ter participado. Além disso, observou-se que 96,3% (26) referiram que participar de capacitações sobre esta temática, contribuiria positivamente nas ações e práticas do dia a dia. Desta forma pode-se afirmar que a UFRB precisa investir na capacitação dos servidores responsáveis pelas requisições de compra, de modo a proporcionar-lhes orientações sobre a adoção de critérios de sustentabilidade nas especificações de bens e serviços em seus processos de compra.

Os dados ratificam a orientação de ampliar o investimento em capacitação para os servidores e revelam que a UFRB pode investir em capacitações internas, que são menos custosas, para replicar o conhecimento daqueles que foram preparados em um curso externo. Esta possibilidade ganha força ao analisar as falas dos compradores, possíveis instrutores internos, que participaram de palestras e oficinas realizadas por outras instituições, cujo conteúdo e carga horária não foram suficientes, mas foram capazes de passar alguma orientação para 25,9% dos requisitantes. A capacitação interna é uma diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento do Pessoal, a qual estabelece em seu art. 3º, inciso IV, que a administração pública federal deve “incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal” (BRASIL, 2006a).

A ênfase em relação à realização de capacitações, foi dada também nas entrevistas, quando perguntado sobre quais ações

poderiam estimular a adoção de critérios sustentáveis nas compras da UFRB, sendo unanimidade na opinião dos entrevistados. Grande parte cita, inclusive, que não basta capacitar os servidores do setor de compras, sendo necessário investir igualmente em todos os servidores demandantes. O comprador 8 acredita que além da capacitação dos servidores, deve ser feito um levantamento dos potenciais fornecedores da região, com o objetivo de dar suporte e qualificá-los para participar das licitações sustentáveis. A capacitação acerca da temática foi a palavra mais citada nos relatos dos compradores ao longo de todas as entrevistas.

Para alguns compradores, a capacitação além de difundir o conhecimento, pode criar conscientização ao ponto de mudar o comportamento das pessoas em relação ao consumo e ao descarte dos produtos. Outros entrevistados argumentaram que não basta conscientizar, é necessário também institucionalizar as CPS no âmbito da UFRB, de forma que a Administração Central da Universidade esteja articulada com seus Centros de Ensino para propor ações, delegar responsabilidades, apoiar as iniciativas e cobrar resultados.

Sobre a percepção dos compradores em relação ao nível de conhecimento dos demandantes acerca da CPS, percebe-se que os mesmos avaliaram que não existe por parte dos demandantes uma conscientização em relação à prática sustentável em suas solicitações de compra: não se faz opção por produtos sustentáveis; e não são utilizados critérios sustentáveis em suas descrições. Este fato pode estar relacionado com o conhecimento insuficiente ou até mesmo desconhecimento sobre a temática.

O Decreto Federal 5.450/2005, estabelece em seu artigo 9º que o setor requisitante deve elaborar o termo de referência, com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que possam limitar, frustrar a competição ou a realização da licitação. Nesse contexto, considerando a legislação e esse dado apresentado pelos compradores, fica evidente a necessidade de ampliar a difusão

do conceito de sustentabilidade entre compradores e requisitantes, com o objetivo de criar uma sensibilização acerca da importância de se utilizar critérios de sustentabilidade nas especificações de bens e serviços, visando à promoção do desenvolvimento sustentável.

O que a gente percebe lá é que os demandantes eles não tem essa preocupação e primeiro eles não têm esse conhecimento do que é licitação sustentável. Eu creio que nem sobre sustentabilidade em si é capaz de muitos não terem esse conhecimento e aí fica muito difícil. Alguns poucos tem esse conhecimento, mas são bem poucos mesmo (Comprador 9).

Eu acho que são insuficientes, os demandantes eles geralmente não tem muita preocupação com a sustentabilidade, em sua grande maioria não há uma preocupação com esse tipo de licitação e pra descrever, eu acho que não tem como descrever (Comprador 3).

Na aplicação do questionário, buscou-se identificar o conhecimento dos requisitantes acerca das etapas do processo de compra, verificando-se que 7,4% (2) afirmaram desconhecer as etapas do fluxo sobre as licitações, 63% (17) relataram conhecer parcialmente e 29,6% (8) confirmaram conhecer totalmente.

Estes dados remetem a necessidade de investimento na capacitação dos servidores, pois esse conhecimento do fluxo de compra é básico e está regulamentado desde a publicação da Lei Geral de Licitações (LGL), em 1993. Além disso, aponta para a necessidade de melhoria da comunicação interna da instituição com a divulgação dos fluxos internos dos seus processos.

Ainda no questionário, buscaram-se identificar possíveis ações sugeridas pelos requisitantes que a UFRB poderia implantar para promover a CPS. Todas as respostas revelam que o conhecimento mais aprofundado sobre a legislação aplicada à CPS tem o grau de importante a muito importante, sendo que destes entrevistados, 70% consideram muito importante esse conhecimento.

Alguns participantes citaram como outros fatores importantes: 1) Capacitação dos gestores sobre a licitação sustentável; 2) Conscientização por parte dos usuários dos materiais, ou seja, por toda a comunidade acadêmica; 3) Existência de um catálogo de produtos mais sustentáveis, principalmente dos itens de uso frequente; 4) Necessidade de fomento por parte do Governo em relação à produção de produtos e equipamentos ecologicamente corretos.

Foram abordados os aspectos relacionados com as facilidades e dificuldades dos compradores, nas entrevistas, para desenvolver os processos de compras sustentáveis na sua prática de trabalho. Ao serem questionados, a maioria das respostas apontaram para a falta de capacitação dos demandantes, dos compradores e dos fornecedores. Os demais relatos tratam da ausência de conscientização e de compreensão dos servidores sobre o conceito e os critérios de sustentabilidade; do número insuficiente de produtos com códigos sustentáveis no catálogo de materiais do Comprasnet; da falta de estrutura dos fornecedores para atendimento dos critérios de sustentabilidade; e do número reduzido de certificados e selos, tipo Procel (Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica), para um número maior de produtos.

Um dos compradores aponta como dificuldade a elaboração da descrição do objeto sustentável e a falta de compreensão dele e dos demandantes sobre o conceito e os critérios de sustentabilidade. No entendimento dele, o conceito é muito amplo e deixa dúvidas em identificar o que seja sustentável. Já outro comprador cita que deve ser realizada uma análise da demanda para que seja definido o que pode ser atendido, além de todo um cuidado na utilização e no descarte do produto.

Eu diria que a gente tem mais dificuldades do que facilidades. A falta de qualificação, a estrutura do nosso sistema comprasnet, me parece que

ele ainda não tem o código necessário, ele não tem uma estrutura necessária adequada para que façamos as licitações sustentáveis. Facilidade? Bom, facilidade pode dizer o interesse dos servidores, eu não vou dizer de todos os servidores, mas eu creio que de alguns servidores no sentido de promover o desenvolvimento sustentável local e regional (Comprador 8).

A principal dificuldade que eu vejo é justamente primeiro conceituar licitação sustentável, passar esses conceitos para demandantes, para fornecedores principalmente. Falta capacitação de demandantes, dos fornecedores pra que eles tenham conhecimento do que é licitação sustentável, para que eles comecem a se programar e atender a esses critérios que a lei, a instrução normativa 01/2010. (...) A gente percebe assim, que faltam selos de critérios para especificar como é, por exemplo, a gente tem na parte de eletrodoméstico, então você tem lá, o selo A, B, C, D, que são aqueles que gastam mais ou menos energia. (...) A facilidade eu acho que só vai ter a partir do momento que se tiver capacitação, conhecimento e a estrutura e que o governo consiga estruturar melhor isso aí no mercado (Comprador 9).

O único relato que relata a facilidade para o desenvolvimento das compras sustentáveis é do Comprador 8, o qual cita o interesse e o entusiasmo de alguns servidores no sentido de promover o desenvolvimento sustentável no Recôncavo.

Quanto ao conhecimento dos participantes da pesquisa em relação ao fluxo do processo de compra, ao conceito de CPS e sua legislação, percebeu-se que a categoria dos professores relatou maior desconhecimento sobre o assunto e que as respostas relacionadas ao conhecimento da legislação vigente sobre licitações sustentáveis foram as que demonstraram nível de conhecimento mais baixo.

Em relação às respostas dos professores acerca dos três conceitos de CPS trazidos no questionário, de um total de 11 docentes, dois responderam nulo, (não conhecia o conceito), sete relataram superficial, (conheciam o conceito parcialmente), e dois afirmaram

possuir conhecimento satisfatório (afirmando conhecer o conceito de forma suficiente). Acerca das respostas dos professores sobre o grau de conhecimento da legislação, três responderam possuir conhecimento nulo (não conheciam o conceito) e oito relataram ter conhecimento superficial (conhecendo o conceito parcialmente). Sobre o conhecimento das etapas do fluxo de compras, dois docentes afirmam que desconheciam, sete relatam que conheciam parcialmente e dois afirmam que conheciam totalmente as fases.

Na categoria dos técnicos administrativos, os resultados também demonstram que os níveis de conhecimento relacionados sobre a legislação são os mais baixos. Ao todo, foram 16 técnicos que responderam o questionário, dos quais: quatro revelam que tem conhecimento nulo, nove relatam um conhecimento superficial, um satisfatório, e um afirma que tem conhecimento aprofundado sobre a legislação de CPS. Em relação ao questionamento sobre os conceitos de CPS, oito revelam que tem um conhecimento superficial, seis afirmam ter um conhecimento satisfatório e dois revelam ter um conhecimento aprofundado sobre CPS. Sobre o conhecimento das etapas do fluxo de compra, dez técnicos revelam ter um conhecimento parcial e seis afirmam conhecer totalmente.

No que diz respeito ao grau de importância das variáveis para indicar a compra de materiais ecologicamente corretos, segundo o cargo da população estudada, percebeu-se pouca diferença entre as categorias conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1. Grau de importância das variáveis para indicar a compra de materiais ecologicamente corretos segundo o cargo da população estudada.

Variáveis	Cargo			
	Técnico administrativo (N=16)		Professor (N=11)	
	N	%	N	%
Conhecimento sobre a legislação				
Importante	04	50,0	04	50,0
Muito importante	12	63,2	07	36,8
Existência de uma política institucional de compras sustentáveis				
Importante	01	33,3	02	66,7
Muito importante	15	62,5	09	37,5
Qualificação dos servidores/ Conhecimento				
Importante	03	50,0	03	50,0
Muito importante	13	61,9	08	38,1
Vontade/disposição para mudança da cultura atual por parte dos atores envolvidos				
Importante	04	66,7	02	33,3
Muito importante	12	57,1	09	42,9
Conhecimento sobre os produtos				
Pouco importante	02	100,0	–	–
Importante	05	55,6	04	44,4
Muito importante	09	56,3	07	43,7
Existência de certificados dos produtos				
Pouco importante	–		01	100,0
Importante	05	71,4	02	28,6
Muito importante	11	57,9	08	42,1
Existência de catálogo sustentável				
Sem importância	01	100,0	–	–
Pouco importante	01	100,0	–	–
Importante	03	50,0	03	50,0
Muito importante	11	57,9	08	42,1
Existência de normativo e/ou manual interno sobre licitações sustentáveis				
Pouco importante	01	100,0	–	–
Importante	03	42,9	04	57,1
Muito importante	12	63,2	07	36,8

Fonte: Dados da Pesquisa.

Ainda nesta tabela, observam-se graus diferenciados de pontos de vista sobre a importância dos aspectos que envolvem a compra de materiais ecologicamente corretos. Dentre os aspectos elencados na tabela, o conhecimento sobre a legislação, a existência de uma política institucional de compras sustentáveis, a qualificação dos servidores e a vontade/disposição para mudança da cultura atual por parte dos atores envolvidos, foram as mais apontadas pelos requisitantes.

De modo geral, a partir dos resultados apresentados, verifica-se que o achado mais significativo da pesquisa está relacionado à falta de capacitação dos servidores e fornecedores envolvidos no processo de compras públicas sustentáveis da UFRB.

Considerações finais

Considerando-se a análise dos dados obtidos, verificou-se que os objetivos foram alcançados. Foi possível identificar a percepção dos servidores envolvidos no processo compras públicas sustentáveis na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, analisando as facilidades e dificuldades enfrentadas pelos servidores no desempenho dos processos de compras sustentáveis.

Em relação à percepção dos servidores acerca do conceito e da legislação sobre CPS, pode-se inferir que estes não têm conhecimento suficiente para implantação de uma metodologia de compras voltadas para o atendimento das dimensões sustentáveis. Portanto, percebe-se a necessidade de desenvolvimento de atividades de capacitações sobre a temática específica.

No que diz respeito à percepção acerca das facilidades e dificuldades, foi observado por um dos participantes como facilidade o entusiasmo e interesse de alguns servidores em promover o desenvolvimento sustentável. Como principal dificuldade, foi verificada pela maioria dos participantes a questão referente à

falta de capacitação com enfoque dos mesmos em CPS. Além disso, foi relatada também a deficiência nos mecanismos para o desenvolvimento das CPS, em virtude da inexistência de códigos sustentáveis no CATMAT, por exemplo.

No processo de análise de dados, foi percebido que algumas respostas obtidas foram breves, com poucos detalhes, percebendo-se, portanto, um baixo grau de conhecimento acerca da temática discutida nesse trabalho por parte dos servidores. Este fato ratifica a necessidade da realização de atividades de capacitações com ênfase em CPS direcionadas aos servidores envolvidos. Tais atividades podem ser organizadas de forma contínua, buscando-se inseri-las nas ações previstas no Planejamento Institucional da UFRB.

Destaca-se a importância da implantação de uma política de compras públicas sustentáveis na UFRB, tendo em vista a necessidade de atender às legislações vigentes, bem como assegurar a sua finalidade de tornar um ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações. Recomenda-se também que sejam elaboradas ementas abordando o tema “Compras Públicas Sustentáveis”, a serem inseridas nos cursos de graduação relacionados com gestão, bem como a promoção de cursos de extensão relacionados com o tema na instituição.

A partir deste estudo, foi elaborado um plano de ação em prol do aprimoramento do processo de compras sustentáveis na UFRB. O referido plano foi proposto com base nas informações coletadas no questionário e nas entrevistas que revelaram as dificuldades e facilidades dos servidores requisitantes, bem como o nível de conhecimento destes em relação ao conceito de sustentabilidade e da legislação. A proposta elenca uma série de metas e ações articuladas entre si, que foram eleitas como prioridades a partir da análise dos dados desta pesquisa e que poderão contribuir com a gestão da UFRB.

Referências

BETIOL, L S. Aspectos legais da licitação sustentável. **FGV-GVces**, São Paulo, jun. 2007. Disponível em: http://www.ces.fgvsp.br/arquivos/luciana%20Stocco%20Betiol_GVces_FGV_Compras%20Verdes.pdf. Acesso em: out. 2014.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: fev. 2014.

BRASIL. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, jun. 2005. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. **Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010**. Regulamenta a utilização de critérios sustentáveis na compra de bens e na contratação de obras e serviços pelo Governo Federal. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acesso em: fev. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 02 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do

art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm.

BRASIL. Painel de Compras de Governo. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/cidadao/informacoes-gerenciais/painel-de-compras>. Acesso em: mar. 2016.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DI PIETRO, M S Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, H L. **Licitação e Contrato Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAYO, M.C.S. O desafio da Pesquisa Social. *In*: MINAYO, M.C.S (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 28ª edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes LTDA, 2009.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, R C da; BARKI, T V P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n 2, p. 157-175, abr./jun. 2012. Disponível em: http://apoioaocon.dominiotemporario.com/doc/rsp_63.pdf#page=30. Acesso em: fev. 2014.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. A UFRB – Apresentação. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/a-ufrb/apresentacao>. Acesso em: fev. 2016.

Apoio educativo ao enfrentamento da epidemia química

*Sueline Souza
Renato de Almeida*

Introdução

Desde 2008, o Brasil figura enquanto o maior consumidor de agrotóxicos do planeta e se tornou, desde 2012, o maior mercado importador destas substâncias (PELAEZ *et al.*, 2016). Em um levantamento conduzido por Souza e Almeida (2020) a partir de dados oficiais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) apontou que somente em 2016 o país consumiu mais de 551.000 toneladas de agrotóxicos e afins, um crescimento de quase 500% se comparado ao início deste século. Esse crescimento foi ainda mais acentuado entre 2016 e 2019, quando foram anualmente liberados respectivamente 277, 405, 449 e 474 novos compostos. Além disso, foram liberados 150 novos produtos até maio de 2020 (84 com finalidade agrícola e 66 como princípios ativos para a indústria de formulação de agrotóxicos).

Nem a Pandemia do COVID-19 diminuiu tais liberações, já que o Decreto nº 10.282/2020 determinou que “atividades de vigilância e certificações sanitárias e fitossanitárias, bem como de prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais e de doença dos animais, permanecem sendo essenciais - não passível de descontinuidade” (BRASIL, 2020). O STF promoveu algum alento em junho de 2020 ao suspender os efeitos da Portaria 43/2020 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que liberava automaticamente novos agrotóxicos no país em caso de demora governamental superior a 60 dias para a conclusão de estudos sobre o efeito do produto.

Os agrotóxicos promovem impactos na agricultura, meio ambiente e qualidade de vida das pessoas, com consequências diretas à saúde pública, dada a contaminação da água, ar, solo, alimentos e intoxicações decorrentes da manipulação de tais substâncias. É agravante o baixo nível informacional da sociedade e a contrainformação, que gera alienação, desinformação e ignorância, alimentadas por dados e realidades propositadamente desconexas que sustentam discursos desenvolvimentistas e oligárquicos. Esse cenário sugere o andamento de uma “epidemia química” em nosso país.

Se faz necessário a criação de materiais educativos para ampliar a informação e construir estratégias de enfrentamento ao uso de agrotóxicos junto aos diferentes segmentos sociais (KOHLENER; RAI, 2013). No contexto do ensino formal, são recomendadas discussões amplas sobre a utilização de agrotóxicos, os jogos de interesses em relação ao tema, os prejuízos socioambientais, bem como os aspectos políticos e econômicos envolvidos, contribuindo para a formação de cidadãos com pensamento crítico sobre o tema (ANDRADE *et al.*, 2016). Além disso, o art. 225, parágrafo 1º, inciso VI da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988).

São apresentados produtos educativos (cartilha, *blog*, roteiros e *programas* radiofônicos) que podem ser somados a *outdoor*, *busdoor*, *botton*, cartazes, adesivos/etiquetas e camisetas, para apoio e suporte a ações públicas e sociais, especialmente na estruturação de campanhas educativas de âmbito municipal/estadual destinados a combater o uso de agrotóxicos.

Evolução da epidemia química

O escritor Yuval Harari, em seu livro “*Sapiens – Uma breve história da humanidade*”, classifica como “a maior fraude da história” a ideia de que a Revolução Agrícola iniciada há 10 mil anos representou grande salto para a humanidade. O aumento da produção de alimentos ao coletivo da humanidade não se traduziu em melhor dieta individual ou mais tempo para o lazer. Provavelmente, as primeiras culturas (talvez o trigo) tenham demandado tempo e esforço extra com o preparo da terra, irrigação, proteção da propriedade e combate às pragas. Sendo assim necessário ampliar a família num círculo vicioso, que logo demandaria mais terras e alimentos.

Iniciada na metade do século XX, a Revolução Verde alavancou a mecanização da agricultura, impulsionada por interesses de corporações transnacionais que desenharam um modelo de agronegócio que articula latifúndio, indústria química, metalúrgica e biotecnologia, além do capital financeiro e do próprio mercado, amparados pelo aparato político-institucional e científico-tecnológico (ROSA *et al.*, 2011).

Esse modelo é defendido enquanto plano de combate à fome, alicerçado em projeções de crescimento populacional e necessidade de aumento da produtividade agrícola. O Relatório “*The State of Food Security and Nutrition in the World*”, da *Food and Agriculture Organization* (FAO) (2017), - demonstrou que 11% da população mundial ainda padece de fome, especialmente na África subsaariana, além do Sudeste e Oeste da Ásia²⁶. Novamente, concluiu-se que o aumento da produtividade agrícola pouco impacta na resolução da fome, pois o problema maior seria a distribuição desigual de alimentos. Os maiores causadores da fome seguem sendo a combinação de

26 A distribuição de famintos no mundo se dá da seguinte maneira: Ásia: 520 milhões; África: 243 milhões; América Latina e Caribe: 42 milhões.

fatores como elevação de preços, conflitos, guerras e condições climáticas extremas (seca, inundações, entre outros)²⁷.

Também deve-se mencionar que, a atuação governamental em nosso país vem fortalecendo a tendência pró-agrotóxico, que por meio de suas políticas institucionais. Destaca-se ainda a histórica exigência de uso de agrotóxicos perante o financiamento público de insumos agrícolas, isenções fiscais e tributárias, e o apoio a ampliação da indústria nacional de síntese e formulação (RIGOTTO *et al.*, 2011; ROSA *et al.*, 2011; BURIGO, 2016). Esse tendencioso esforço governamental também se manifesta por meio do Projeto de Lei (PL) nº 6299/2002 (PL do Veneno), que busca banir a nomenclatura “agrotóxico” para diminuir a conotação depreciativa, além de flexibilizar as autorizações de uso e o licenciamento de comercialização de novos compostos no país.

Na prática, esse sistema fomentou a ampliação e produção monocultural e promoveu a concentração de terras, renda e poder junto aos grandes produtores e multinacionais envolvidas na cadeia produtiva. Paralelamente, foram intensificados o trabalho, a migração do campo à cidade, o desemprego rural e a ampliação da produtividade. Portanto, não há como falar em segurança ou seguridade alimentar, tampouco em solução de problemas relacionados à fome. Trata-se da ilusória e quimérica imagem construída pela indústria química e pelo agronegócio, que defendem o uso de substâncias agrotóxicas enquanto alternativa à cura dos males econômicos e sociais. Não seria equivocado dizer que vivemos= hoje um cenário de epidemia química como consequência mais cruel desse modelo. E que fique claro:

27 O levantamento promovido pelo relatório aponta que a prevalência da fome em países afetados por conflitos possui variação entre 1,4% e 4,4% acima de outros países. Entre os países que apresentam crises prolongadas este índice chega a quase 2,5%. Contudo, nas nações que apresentam fragilidade institucional e ambiental, essa prevalência extrapola e atinge a marca de variação entre 11% e 18% acima das demais (SOUZA, 2019).

- ▶ Quase 80% dos agrotóxicos consumidos no Brasil estão destinados a apenas quatro culturas: soja (52%), milho (10%), cana-de-açúcar (10%) e algodão (7%); e pelo menos 30% de todos os agrotóxicos utilizados possuem uso proibido nos Estados Unidos e União Europeia (BOMBARDI, 2017).
- ▶ Relatórios toxicológicos do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), avaliaram amostras de diferentes tipos de alimentos de origem vegetal durante o ciclo 2013 - 2015 (ANVISA, 2016) e o ciclo 2017 - 2018 (ANVISA, 2019). O comparativo apontou as seguintes mudanças: de 42% para 49% das amostras sem resíduos detectados; de 38,3% para 28% das amostras com resíduos dentro do limite máximo aceitável; e de 19,7% para 23% das amostras insatisfatórias (que compreendem aquelas com resíduos acima do limite máximo permitido, ativos proibidos no país ou ativos não permitidos para aquela cultura específica). Destaca-se que no primeiro ciclo foram avaliadas 12.051 amostras, contra 4.616 amostras no segundo ciclo.
- ▶ Uma parceria das organizações jornalísticas Repórter Brasil, Agência Pública e a agência suíça *Public Eye*, usou informações de 2014 a 2017 sobre detecção e concentração de agrotóxicos, conforme dados do Ministério da Saúde e do Controle do Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA) para avaliar a contaminação da água disponibilizada à população²⁸. Cerca de 2.300 municípios brasileiros apresentaram resíduos de agrotóxicos na água. Pelo menos 1.396 municípios detectaram presença simultânea de 27

28 O estudo detalhado pode ser acessado na página <https://portrasdoalimento.info/agrotoxico-na-agua/>

agrotóxicos²⁹ (proibidos no Bloco Europeu e classificados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária [ANVISA] como extremamente ou altamente tóxicos, associados ao desenvolvimento de doenças crônicas como má formação fetal, desregulação endócrina, disfunções reprodutivas e câncer). O estudo foi muito contestado por autoridades brasileiras.

- ▶ O estudo de Souza e Almeida (2020) usou dados oficiais do Estado da Bahia, entre 2007 e 2018, disponíveis na Plataforma da Superintendência de Vigilância Sanitária (SUVISA). Constatou-se crescimento de 273% nos casos de intoxicações humanas por agrotóxicos. Foram totalizados 2.803 casos de intoxicações exógenas ocasionadas por tais substâncias em 12 anos, sendo os agrotóxicos agrícolas responsáveis por 71% dos casos (1.990 casos), com destaque aos inseticidas e herbicidas. As intoxicações decorrentes das tentativas de suicídio prevaleceram ante a intoxicação por uso habitual e acidental. Invariavelmente as intoxicações ocorreram nas residências ou no ambiente de trabalho. As vítimas do sexo masculino são predominantes (68,2% dos casos), embora as mulheres sejam invisibilizadas, e 40% das vítimas estão na faixa etária entre 20 e 34 anos. A baixa escolaridade é um ponto sensível, posto que a maioria das vítimas possuía o ensino fundamental incompleto.

Produção de materiais educativos

Em consenso com Kohler e Raia (2013), sobre a necessidade de criar métodos e estratégias que atendam premissas básicas da

29 Os 27 agrotóxicos identificados possuem seu teste obrigatório, determinado por lei. Isto não significa que se amplie a gama de produtos a serem analisados, não fosse possível a detecção dos mesmos.

Educação Ambiental e possibilitem a sensibilização, envolvimento e formação dos diversos agentes sociais, ou seja, que não fiquem restritos ao ambiente do ensino formal, foi produzida uma variedade de produtos educativos que podem ser adotados tanto pelo Poder Público em suas diversas esferas, quanto por organizações não governamentais, para a estruturação de campanhas destinadas a combater o uso de agrotóxicos. Abaixo são apresentadas a justificativa e a estrutura básica de cada material produzido.

Cartilha: a cartilha (Figura 1) é especialmente destinada aos trabalhadores rurais e oferece enfoque ao tema da segurança laboral, pois são as principais vítimas de intoxicação por agrotóxicos agrícolas na Bahia e no país (SOUZA; ALMEIDA, 2020).

Foram abordados sete temas: a) dimensão laboral da atividade e necessidade de conhecimento sobre o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) ; b) adequação dos EPIs na atividade agrícola; c) medidas de segurança no processo de manipulação dos agrotóxicos; d) efeitos dos agrotóxicos; e) configurações do consumo e intoxicações por agrotóxicos no Brasil e no mundo; f) aspectos legais relacionados à segurança laboral e uso de agrotóxicos; g) efeitos para a saúde, do mais consumido agrotóxico, o Glifosato. Adotou-se a linguagem das histórias em quadrinhos combinando imagens e textos (algumas vezes em balões) e o uso da personagem “Prevenilda” enquanto interlocutora/narradora contida na história. A personagem tem compleição física professoral (Figura 2) e já foi usada em outras publicações relacionadas à saúde e segurança no ambiente de trabalho (SOUZA *et al.*, 2017).

Esteticamente, a cartilha tem 17 páginas, com técnica de pintura em aquarela e edições pelo programa *GNU Image Manipulation Program (GIMP)*. Sugere-se impressão em papel couché brilhante L2 ou fosco, nas dimensões 30cm x 24cm. A escolha do papel tem justificativa técnica por proporcionar maior qualidade de impressão das imagens, valorizando o trabalho artístico.

Roteiros e Programas Radiofônicos: a escolha pela produção de programas radiofônicos para disseminação de informações está amparada nos ideários de que o rádio constitui-se como instrumento de grande capilaridade social, sendo inclusivo, democrático, interativo e de baixo custo. O rádio também promove a superação do distanciamento entre ouvintes e o próprio veículo, fomentando a valorização da cultura local por apresentar-se em caráter regional-local (DELGADO-MENDEZ; ALMEIDA, 2018).

O primeiro passo foi a construção de roteiros sobre quatro temáticas centrais, cada uma se desdobrando em quatro tópicos específicos relacionados, totalizando 16 roteiros. O primeiro tópico é conceitual; o segundo apresenta um problema; o terceiro uma curiosidade; e o quarto uma ecotática, ou seja, estratégias de enfrentamento aos problemas apresentados, não raramente com viés à adoção do manejo agroecológico (Tabela 1). O roteiro de cada tópico tem média aproximada de 600 palavras, seguindo padrão já aplicado em experiência anterior pelo Projeto Enciclopédia Ambiental, desenvolvido na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) pelo Laboratório de Estudos em Educação e Meio Ambiente do Recôncavo (LEEMAR) (DELGADO-MENDEZ; ALMEIDA, 2018). Esses roteiros podem ser agrupados para formar um encarte, tipo brochura, a ser editado e impresso para posterior distribuição.

O segundo passo foi a gravação dos 16 roteiros em formato *MP3*, ou seja, a conversão de uma linguagem escrita em linguagem falada. As gravações foram realizadas em estúdio, com uso do *software Sony Sound Forge Áudio Studio*, mediante leitura interpretada dos roteiros e edição dos mesmos com inserção de *jingle*, créditos autorais, entre outros. Cada um dos programas possui duração média de cinco minutos e podem ser divulgados diariamente (Quadro 1). Além da difusão radiofônica, os programas podem ser utilizados em atividades de educação ambiental nos mais diversos moldes, inclusive em ambiente escolar, durante a realização de eventos, difusão por mídias sociais e outros.

Quadro 1. Proposta de difusão dos programas radiofônicos.

SEMANA TEMA/TÓPICO	2ª Feira Conceitos	3ª Feira Problemas	4ª Feira Curiosidades	5ª Feira Ecotática	6ª Feira Repetem
SEMANA 01 Impactos Ambientais	Impacto dos agrotóxicos no meio ambiente A1	Agrotóxicos e os impactos em efeito cascata B1	O Consumo de agrotóxicos é crescente C1	Agricultura de base ecológica D1	A1 C1 D1
SEMANA 02 Impactos na Saúde	Os impactos gerados pelos agrotóxicos na saúde humana A2	Agrotóxicos e o adoecimento da população B2	Agrotóxicos provocam câncer C2	Enfrentando o problema D2	B2 C2 D2
SEMANA 03 Prevenção de Acidentes e Uso do EPI	O uso do EPI A3	Trabalhadores: vítimas primárias do uso de agrotóxicos B3	Aspectos legais da segurança laboral e o uso de agrotóxicos C3	Promoção da saúde e segurança do trabalhador agrícola: para além da visão reducionista D3	A3 B3 D3
SEMANA 04 Segurança Alimentar	Segurança alimentar: Contrapondo o modelo produtivo agrário tradicional A4	Dos campos à mesa: o veneno nosso de cada dia B4	Mitos e verdades sobre agrotóxicos nos alimentos C4	Produção agroecológica a segurança alimentar D4	A4 B4 D4

Fonte: Elaboração Própria (2020).

Blog: destinado ao público diverso, se propõe a disseminar informações e conteúdos obtidos em fontes seguras e de caráter científico. Os textos buscaram linguagem clara, sem perder confiabilidade e lastro do referencial teórico. Está hospedado em plataforma gratuita, pelo link: <https://impactos-dos-agrotoxicos>.

webnode.com; e organizado em sete páginas com textos diversos: I) Início – Impactos dos agrotóxicos; II) Agrotóxico e meio ambiente; III) Efeitos dos agrotóxicos na saúde humana; IV) Alternativa aos agrotóxicos; V) Estatísticas não mentem! VI) Referências; VII) Contatos. O *blog* pode ser alimentado constantemente com informações consideradas de interesse da comunidade, acompanhando desdobramentos e instabilidades do cenário político-institucional em que se insere a temática da adoção dos insumos agroquímicos. Os *blogs* estão se tornando um importante canal de comunicação científica e cada vez mais usados como fontes de informação científica (PANDO, 2014).

Campanha de Sensibilização: criada com base em fundamentos de *marketing* social, não se busca a venda de produtos, mas o enraizamento de uma concepção e sua repetição em ambientes públicos que favoreçam a assimilação e memorização de informações voltadas à coletividade (DIAS, 2008). Um *briefing* definiu objetivo, público-alvo, período de implementação, área geográfica/local de execução e o plano de ação, incluindo as peças a serem criadas e suas utilidades.

O propósito definido foi alertar a população do Estado da Bahia sobre os efeitos dos agrotóxicos no ambiente e na saúde humana. O *slogan* escolhido foi “Agrotóxico não é remédio, é veneno!”; e a identidade visual (peças e *layout*) deveriam atender a mídia externa³⁰, com alcance generalista aos diferentes segmentos sociais, usados ou não, concomitantemente, aos demais produtos (cartilha, *blog*, programas radiofônicos).

Foram identificadas datas propícias para a campanha, como o Dia Internacional de Luta contra os Agrotóxicos (três de dezembro) e Dia Nacional de Controle da Poluição por Agrotóxicos (11 de janeiro).

30 Termo que designa, de forma genérica, a exibição de propaganda em ambiente urbano, constituindo-se em qualquer mídia, digital, dinâmica ou estática, apresentada ao ar livre.

Tais datas coincidem com férias escolares, de modo que as ações em escolas poderiam ser prejudicadas. Uma alternativa é o Dia Mundial do Meio Ambiente (cinco de junho), quando atividades escolares podem ser conduzidas de modo interdisciplinar, envolvendo biologia, química, história, geografia, sociologia e outras disciplinas.

A identidade visual foi constituída por duas imagens centrais: a) “a mulher envenenada pela maçã”, em alusão à contaminação dos alimentos e adoecimento humano, aproximando erro e consequência enquanto elementos bíblicos do pecado original ou do conto da Branca de Neve; b) “o lavrador no canavial”, que retrata o trabalhador rural adoecendo em sua lida diária pelo contato com agrotóxicos, ilustrado pela aeronave pulverizadora que sobrevoa a plantação. A cultura ilustrada (cana-de-açúcar) é facilmente identificável e possui vínculo histórico com a Bahia, além de ser uma das culturas que mais consome agrotóxico no país. Para a identidade visual, foram preparadas as seguintes peças:

- ▶ *Outdoor*: placa com dimensão padrão (9m x 3m). Imagem retratando a mulher envenenada pela maçã (Figura 3); confeccionada em papel (ao invés de lona), para redução do custo. O menor custo unitário favorece a ampliação quantitativa e maior disseminação.

- ▶ *Busdoor*: com opções a veículos grandes (180 cm x 80 cm) e pequenos (160 cm x 62 cm), retratando a mulher envenenada pela maçã (Figura 4). São peças opcionais às regiões com circulação de ônibus e podem ser afixadas (adesivo) no vidro dos veículos. Trata-se de uma mídia barata, eficaz e de boa durabilidade. Favorece a escolha de público em determinada rota (linha) de ônibus; mas também a fixação da mensagem/conteúdos sobre o receptor.

- ▶ *Cartazes*: tamanho A3, papel couché de textura lisa, com brilho em um dos lados e gramatura 115g, favorecendo a qualidade da impressão, nitidez e durabilidade. Peça versátil, que pode ser exposta em diversos locais, retratando as duas imagens centrais da campanha.

► *Botton*: em formato de botão com alfinete no fundo, e tamanho de 4,5cm. Uso desejável em camisas, bolsas e mochilas, com forte apelo aos jovens em escolas e faculdades, que constituem a massa de multiplicadores das ideias. Foram elaboradas duas opções de *layout* para os *bottons*: a imagem colorida da mulher em processo de envenenamento pela maçã ou apenas o *slogan* em fundo liso vermelho (Figura 5). A repetição das imagens ajuda a construir e consolidar a identidade visual da campanha.

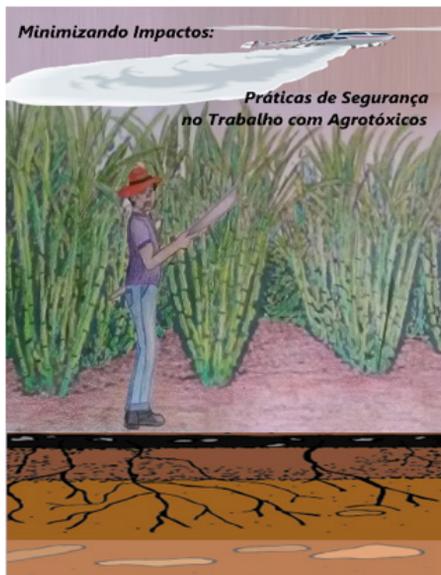
► Adesivos/etiquetas: com a mesma identidade visual dos *bottons*, mas com distintas dimensões, materiais de confecção e utilidade (Figura 6). As dimensões 75mm x 75mm possibilitam duas aplicações: uma utilizada em espaços internos ou externos, com acabamento em película à prova d'água e resistente à luz solar; outra resistente a alimentos, óleos, água e refrigeração, ideal para fixação em garrafas, *squeezes* e copos (Figura 7).

► Imã de Geladeira com Calendário: confeccionado em papel laminado e fundo de manta magnética de 3mm, proporcionando maior resistência e maleabilidade. A dimensão de 50mm x 40mm e calendário confeccionado em papel couché, gramatura 150g. Os ímãs também destacam as duas imagens centrais da campanha (Figura 8). O uso emblemático em geladeiras (local de acondicionamento de alimentos e livre acesso da família) oferece linguagem subliminar, mas pode ser usado em diferentes ambientes.

► Camisetas: com opções envolvendo as imagens da campanha (Figura 9). Confeccionadas na cor branca, 100% algodão, fios cardados e espessura 28,1cm, conferindo menor custo sem perder a qualidade. A tonalidade do tecido favorece maior visibilidade à estamparia.

A fim de demonstrar os produtos elaborados, são apresentados abaixo o *layout* das peças. O design gráfico foi concebido em parceria com a artista visual Claudia Pereira.

Figura 1. Layout da capa da cartilha.



Fonte: Souza (2019).

Figura 2. Layout da Página da Cartilha.



Fonte: Souza (2019).

Figura 3. – Layout do outdoo.



Fonte: Souza (2019).

Figura 4. – Layout do busdoo.



Fonte: Souza (2019).

Figura 5. Layout dos bottons.**Figura 6.** Layout dos adesivos.

Fonte: Souza (2019).

Fonte: Souza (2019).

Figura 7. Layout com aplicação dos adesivos

Fonte: Souza (2019).

Figura 8. Layout dos ímãs

Fonte: Souza (2019).

Figura 9. Layout das camisetas.

Fonte: Souza (2019).

Considerações finais

A aposta econômica em *commodities* agrícolas impõe a adoção do modelo monocultural, que depende da forte mecanização e de insumos agrícolas, incluindo o uso de agrotóxicos. Inúmeros relatórios e registros oficiais sugerem que o país vive um quadro de epidemia química, que se desdobra em contaminação do ar, água, solo, alimentos e a própria vida humana, além de outras externalidades sociais que não devem ser invisibilizadas.

A escassez de estratégias e materiais didáticos acabam limitando as ações públicas de enfrentamento dessa epidemia química. Constata-se que a universidade contribui diretamente com sua função social e política ao retratar uma realidade preocupante da saúde pública brasileira. Ainda que os materiais didáticos aqui apresentados possam ser aperfeiçoados, há uma ideia central que deve ser adotada pelas diferentes esferas do Poder Público.

Os materiais didáticos sugeridos adotaram linguagem universal para atender a diversidade de segmentos sociais, mas devem ser considerados enquanto parte das estratégias de ação, que dependem de mudanças nos critérios de financiamento aos agricultores e na isenção de impostos à indústria química e movimentação de agrotóxicos.

O uso massivo de agrotóxicos representa custos que também podem ser minimizados ou erradicados por meio de fontes alternativas de adubação e tratamento de pragas, que tendem a criar resistência aos produtos usuais, forçando a busca e aplicação de novos produtos, mais potentes e invariavelmente danosos. Surge a possibilidade de adoção de outras formas de manejo das culturas, como a utilização de matrizes agroecológicas.

O presente estudo lança um olhar acerca do problema químico que vivenciamos, ainda que seja desconsiderado por muitos. As estratégias e materiais aqui apresentados representam possibilidades

de enfrentamento, mas a efetiva necessidade de mudanças não deve ser ignorada. Tais mudanças devem ocorrer em várias frentes, de modo que a sensibilização seja tão epidêmica quanto o problema.

Referências

ANDRADE, M.A.S.; CONRADO, D.M.; NUNES-NETO, N.F.; ALMEIDA, R.O. Agrotóxicos como questão sociocientífica na Educação CTSA. **Rev. Eletrônica Mestr. Educ. Ambient.** v. 33, n.1, p. 171-191, 2016.

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Relatório das amostras realizadas no período de 2017-2018 – Primeiro ciclo do Plano Plurianual 2017-2020. Brasília, 2019. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+%E2%80%93+PARA+2017-2018_Final.pdf/e1d0c988-1e69-4054-9a31-70355109acc9. Acesso em: jun. 2020.

ANVISA. Relatório das Análises de Amostras Monitoradas no Período de 2013 a 2015. Brasília, 2016. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8. Acesso em: jun. 2020.

BOMARDI, L. M. **Geografia do Uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia.** São Paulo: FFLCH – USP. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020.** Estabelece os prazos para aprovação tácita para os atos públicos de liberação de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme caput do art. 10 do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-43-de-21-de-fevereiro-de-2020-244958254>. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.299, de 2002.** Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: jun. 2020.

BURIGO, A. **Impacto dos Agrotóxicos na alimentação, saúde e meio ambiente.** EPSJV/Fiocruz, 2016.

DELGADO-MENDEZ, J.M.; ALMEIDA, R. Estratégias para a edocomunicação radiofônica no Recôncavo da Bahia. *In*: BOSS, S. L. B. *et al. (orgs.). Extensão Universitária na UFRB.* v. 2. Cruz das Almas: UFRB, 2018.

DIAS, R. **Marketing Ambiental. Ética, responsabilidade social e competitividade nos negócios.** São Paulo: Atlas. 2008.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE; IFAD - INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNICEF - UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND; WFP - WORLD FOOD PROGRAMME; WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security.** Rome, FAO. 2017.

HARARI, Y N. **Sapiens: uma breve história da humanidade.** L&PM Editores. 2015. 464p.

KOHLER, S.H.; RAIA, M.F.R. **Ações educativas e mobilizadoras para conscientização ambiental**. Secretaria Estadual de Educação: Paraná. 2013.

PANDO, D.A. Comunicação científica no contexto da Web 2.0: considerações sobre o uso de blogs como canais para a divulgação de informações científicas. **Ibersid**. v. 8, p. 131-136, 2014.

PELAEZ, V.; TEODOROVICZ, T.; GUIMARAES T.A.; SILVA, L.R.; MOREAU, D.; MIZUKAWA, G. A dinâmica do comércio internacional de agrotóxicos. **Revista Política Agrícola**, v. 25, nº 2, 2016.

RIGOTTO, R.M.; ELLERY, A.E.L. Caminhos na produção do conhecimento: cuidados, incertezas e criação. Capítulo 02. *In*: RIGOTTO, R.M. (org.). **Agrotóxicos, trabalho e saúde: Vulnerabilidades e resistência no contexto da modernização agrícola no Baixo**. Jaguaripe/CE. Fortaleza: UFC, 2011.

ROSA, I.F.; PESSOA, V.M; RIGOTTO, R.M. Introdução: Agrotóxicos, saúde humana e os caminhos do estudo epidemiológico. *In*: RIGOTTO, R.M. (org.). **Agrotóxicos, trabalho e saúde: Vulnerabilidades e resistência no contexto da modernização agrícola no Baixo Jaguaripe/ CE**. (Orgs) RIGOTTO, R.M. Fortaleza: UFC. 2011. cap. 6.

SOUZA, F.M.M.; SOUZA, S.S.; AZEVEDO, A.B.A. **Adoção de práticas de segurança laboral em empreendimentos cooperativos**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2017.

SOUZA, S.S.; ALMEIDA, R. Panorama das intoxicações exógenas por agrotóxicos agrícolas na Bahia. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**. v. 8, nº 2, p. 21-42. 2020

SOUZA, S. S. de. **Agrotóxicos: do campo à mesa. O veneno de cada dia**. 2019. Dissertação [Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social] – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2019.

PARTE IV

IMPACTO SOCIAL DE POLÍTICA DE CT&I E EMPRESAS JUNIORES NA UNIVERSIDADE

“Por mais paradoxal que possa parecer, os momentos de crise são os mais apropriados para se evitar a diluição da centralidade que a educação e a ciência, tecnologia e inovação (CT&I) têm para países como o nosso”.

Glauco Arbix I e Zil Miranda (2017).

Indicadores de Impacto Social da Política de CT&I: Iniciativas

Jesus Carlos Delgado Garcia

Introdução

Dada a inexistência de indicadores normalizados de impacto social na política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), o presente texto aborda o (re)surgimento da necessidade de sua elaboração a partir da emergência do bem-estar social como orientação dessas políticas. Com essa finalidade, são esboçadas de forma preliminar as características dessa problemática e se apresentam algumas iniciativas passíveis de contribuição com essa tarefa, assim como algumas considerações extraídas do estudo realizado.

O social, novo objetivo

A emergência recente do social como objetivo das políticas públicas de CT&I requer importantes mudanças em todo o ciclo de decisão-ação-avaliação destas, ressurgindo a necessidade de elaboração de indicadores de impacto social ligados à reorientação no âmbito das políticas.

Expresso na forma de contraste, essa exigência de mudança nas políticas públicas de CT&I pode ser observada nas diferenças entre o relatório *Science, the Endless Frontier*, elaborado por Bush (1945) para o Presidente Roosevelt, e o texto *Society, the Endless Frontier*, relatado por Caracostas e Muldur (1998) para a Direção Geral de Pesquisa da Comissão Europeia.

No programa de Bush, a ciência e a tecnologia são entendidas como forças sequenciais, autônomas e neutras em relação à sociedade, que conseguiriam por seu próprio dinamismo trazer o

bem-estar social para todos. Nos fundamentos dessa proposta de programa político, surgem as ciências e delas brotam as tecnologias que, por sua vez, produzem as inovações, trazendo o bem-estar para todos (C→T→I→BE). Tratou-se de uma proposta de ação política na qual se encontram configurados os principais traços do denominado *Modelo Linear de Inovação*. Nele, as políticas de CT&I não precisam ser dirigidas ou orientadas para o bem-estar social, porque este se produz de forma quase automática no próprio processo.

No contexto do Modelo Linear de Inovação, hegemônico ainda hoje no Brasil, os indicadores de impacto social para que a política científica tecnologia oriente, monitore e avalie seus resultados e efeitos tornam-se desnecessários, pois o bem-estar para todos viria por si só. Simplesmente, há de se abastecer o começo da linha com generosidade de recursos. A gestão dos mesmos na política de CT&I deve, nesse paradigma, ser realizada pelos cientistas mediante critérios de excelência científica e por avaliação entre pares (DAVYT; VELHO, 2000). Dada a falta de participação democrática na gestão dos recursos gerados por todos os cidadãos e destinados à CT&I, essas práticas foram posteriormente apelidadas pelo movimento Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) como políticas de “cheque em branco”, de “mãos livres” e de “caixa preta” (LOPEZ CERESO, 1998).

Caracostas e Muldur (1998), ao analisarem o histórico das políticas de CT&I, identificaram três grandes gerações, fases ou etapas da política científica e tecnológica. Segundo os citados autores, a primeira geração de políticas de CT&I nasce no contexto da Segunda Guerra Mundial, tendo a defesa militar e a fabricação de armamento como principal fator estratégico e determinante da inovação, e em menor grau, um conjunto de áreas tecnológicas que se tornaram decisivas na economia da época, como a indústria automotiva, elétrica, química, aeronáutica e aeroespacial. A segunda geração de políticas de CT&I se inicia na década de 1970, quando o modelo fordista

de desenvolvimento dá sinais de esgotamento. O fator estratégico determinante destas novas políticas é a percepção da importância industrial da tecnologia, de forma que os objetivos econômicos e de competitividade industrial passam a deslocar progressivamente a finalidade anterior de defesa militar. Nesta segunda fase, a política pública de CT&I escolhe áreas e “tecnologias chaves” (eletrônica, aeronáutica, computadores, energia e armamento) com outra finalidade estratégica: fomentar a competitividade industrial. Em resumo, tecnologia a serviço da política industrial e entrada em cena de outro ator social a ter peso nas decisões sobre o direcionamento das políticas de CT&I: o empresariado.

Segundo estes autores, nos países centrais inicia-se a terceira fase ou geração de políticas de CT&I, em que o bem-estar social passa a constituir o objetivo principal, ainda que ele coexista com as finalidades que predominaram durante a segunda e a primeira fase, isto é, com a finalidade da competitividade das empresas e com a defesa militar.

As mudanças que impulsionaram essa emergência do social derivam-se, por um lado, da inconsistência do Modelo Linear de Inovação para explicar os atuais processos de inovação; modelo que serviu (e serve, ainda) de marco orientador das políticas. Assim, os estudos dos Sistemas Nacionais de Inovação (LUNDVALL, 1992; FREEMAN, 1995; AMABLE, BARRÉ; BOYER, 2008) mostram que a inovação mais do que surgir da conhecida “linha” sequencial, resulta de um “sistema”, no qual além da ciência e da tecnologia, participam também outros subsistemas sociais, como, por exemplo, a estrutura econômica e social, a relação salarial, o funcionamento do mercado de trabalho e as qualificações profissionais, a educação e a formação, as comunicações e os transportes, o sistema financeiro, entre outros. Nesse sentido, a Escola Francesa de Regulação (AMABLE, BARRÉ; BOYER, 2008) enfatiza que os Sistemas Nacionais de Inovação são de fato Sistemas Sociais de Inovação e Produção. Com a

importância do conhecimento científico, Lundvall e Lorenz (2010) destacaram a relevância dos conhecimentos de tipo prático e tácito, denominados conhecimentos do Modelo *Doing Using and Interacting* (DUI), para a criação de inovações. Por sua vez, desde o âmbito das tecnologias sociais e da inovação social, destaca-se a relevância dos conhecimentos populares e dos povos indígenas e tradicionais, assim como de usuários e cidadãos comuns para o surgimento de inovações (COSTA, 2013; ALONSO; ECHEVERRIA 2016).

A orientação para o social nas políticas científico-tecnológicas encontra-se enunciada na “*Declaração sobre a Ciência e a Utilização do Conhecimento Científico*”, de julho de 1999, em Budapeste, documento que propunha “*sempre*” o bem-estar como finalidade da ciência e da tecnologia (UNESCO, 2003, p. 38). Nessa perspectiva, dentre outras, podem ser mencionadas algumas mudanças significativas na União Europeia (UE). Por exemplo, no programa estratégico conhecido como a “*Agenda de Lisboa*” do ano 2000, a UE decidiu tornar-se “*campeã*” de inovação na sociedade do conhecimento, buscando superar ao Japão e aos Estados Unidos. Entretanto, a partir de 2010, nota-se uma inflexão significativa quando, no contexto de crise econômica (momento em que geralmente fazem-se recortes sociais nas políticas), o bem-estar social é proposto como um novo eixo orientador para as políticas da UE: “Devemos ser campeões em inovação social”, afirmou o Presidente José Manuel Durão Barroso, no lançamento da *Social Innovation Europe Initiative*, em 2011 (EUROPEAN COMISION, 2010; BARROSO, 2011, p. 4.).

Ao analisar a relevância das mudanças introduzidas pela orientação social no âmbito da inovação, Vasen (2016) entende tratar-se de um “*giro pós-competitivo*”, e Echeverria e Merino (2011) as qualificaram como um “*cambio de paradigma*”. Consequentemente, com essas transformações, (re)surge a necessidade de elaboração de indicadores de impacto social das políticas de CT&I. Se a preocupação com a competitividade industrial gerou indicadores

de produto (oferta científico-tecnológica) no Manual de Frascati (OCDE, 2002) e, posteriormente, no Manual de Oslo (OCDE, 1997), indicadores de inovação/apropriação da oferta pelo sistema produtivo, é conveniente gerar para esta nova fase indicadores de impacto social que sejam capazes de orientar as políticas de CT&I na direção do bem-estar social. Com um escopo mais amplo do que o circunscrito à política pública, o desafio de elaboração de indicadores de impacto social da ciência e tecnologia como um todo tem sido abordado na Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologia³¹ (RICYT/CYTED), propondo recomendações diversas, suscetíveis de aproveitamento no âmbito da política científico tecnológica.

No rumo dos novos modelos explicativos da inovação, diante da simultaneidade do crescimento econômico impulsionado pela aplicação sistemática de inovações tecnológicas ao sistema produtivo e dos mal-estares a ele associados como o deterioro ambiental e o aumento do desemprego, da exclusão e da desigualdade (BECK, 1998), essa emergência do social reflete ao mesmo tempo, uma percepção social e política diferente. A estes fatores podem ser acrescentadas, também, as preocupações e incertezas provenientes de fenômenos como a denominada *Indústria 4.0* e a *Internet das Coisas*, que decorrem assim mesmo da aceleração do desenvolvimento tecnológico.

A delimitação do problema aqui tratado possui dois recortes importantes: I), restringe-se à abordagem da elaboração de indicadores de impacto para aquilo considerado como “o social”; II), focaliza-se somente o âmbito de atuação das políticas públicas de CT&I.

31 Trata-se de uma atividade do Programa Ibero-americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. Em 2004 foi criada dentro da Rede RICYT/CYTED, a Sub-rede Temática de Indicadores de Impacto Social da Ciência e Tecnologia. Os principais resultados foram publicados no Dossier: **Impacto Social de la Ciencia y la Tecnología, na Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, n. 4, vol. 2, janeiro de 2005.**

Esses dois assuntos, impacto social e política pública, possuem uma afinidade de tipo teleológico e direcional, que os caracteriza, o qual cria condições de possibilidade para a elaboração de indicadores, uma vez que ambas as realidades pressupõem atividades conscientemente orientadas para algum objetivo. Na acepção comum da língua³², todo impacto requer um objetivo previamente determinado, porque se refere às marcas deixadas pelo projétil no alvo. Nessa perspectiva, segundo Villaveces e colaboradores (2005), “o termo se refere a uma ação premeditada com efeitos desejados que podem ser alcançados ou não” (p. 125).

Se os impactos são marcas, resultados e efeitos derivados da ação intencionada dos sujeitos que tentam atingir um objetivo, em semelhança, também as políticas públicas são decisões e ações dirigidas para a resolução de problemas que, pelas suas características, entraram a compor a agenda dos poderes públicos (SUBIRATS *et al.*, 2008). Na concepção de Easton (1953), a política pública consiste numa “teia de decisões que alocam valor” (p. 130). Ham e Hill (1993), por sua vez, destacaram que a política pública refere-se a “um curso de ação” (p. 13) e Wildavsky (1979) observou que, com as decisões e as ações, a política pública abrange também os resultados ou produtos dessa ação.

Assim, na sintonia teleológica notada entre as noções de impacto e de ação política, e de acordo com o objeto material do estudo das políticas públicas, os indicadores de política pública destinaram-se para aferir: “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE, 1987, p. 1), para conferir “o que fazem aqueles que nos governam” (MENY; THOENING, 1992, p. 7). Ou seja, eles devem servir para avaliar o conteúdo da ação dos governos, “o Estado em ação”(JOBERT; MULLER, 1987). Dessa forma, pode-se sinalizar em

32 No Dicionário Aurélio “Impacto” significa “Encontro de projétil, míssil, bomba ou torpedo, com o alvo”. De acordo com o Dicionário da Real Academia Espanhola, a primeira acepção do verbete “impacto” coincide com o significado do Aurélio. A acepção 2 registra: “Pegada ou sinal que deixa um impacto”.

primeiro lugar que a construção de indicadores de impacto social da política de CT&I deve contribuir para avaliar resultados e efeitos de tipo social da ação dos poderes públicos nesse âmbito.

Em segundo lugar, no intuito de que os indicadores incorporem também a perspectiva do objeto formal da ciência da política pública, pode exigir-se deles que afirmem em relação à ação dos poderes públicos: “por que o fazem, e que diferença isso faz” (DYE, 1984), que cotejem sua efetividade “para conseguir quais resultados, mediante quais meios” (MENY; THOENING, 1992, p. 7), que meçam “quem ganha o que, quando e como” (LASSWELL, 1936); e chequem sua contribuição “para a solução de problemas públicos” (LEMIEUX, 1995, p. 7).

Por outro lado, dispor de indicadores de política pública possui outra qualidade, possivelmente até de maior relevância do que conhecer com exatidão e de forma contrastada os efeitos da ação dos governos, porque eles possuem uma causalidade *ex ante*, retroativa à ação, na medida em que, uma vez estabelecidos, passam a influenciar e a canalizar muitas das decisões e das ações públicas que, em sua ausência, tenderiam a ficar mais difusas, imprecisas e desorientadas. Isto é, enquanto *polity*, os indicadores contribuem para a melhoria das políticas públicas (EASTON, 1965).

Entretanto, mesmo com essa delimitação inicial, a tarefa de elaborar indicadores de impacto social da política de CT&I é extremamente complexa, o que se constata com unanimidade nas investigações dedicadas a essa tarefa. Esta dificuldade surge porque não se trata apenas de enfrentar problemas metodológicos intrincados, mas também de encarar questões conceituais (enfoques teóricos e modelos explicativos das políticas de ciência e tecnologia) em plena ebulição, como mostrado. Precisa-se, também, demarcar preliminarmente em que consiste “o social” do impacto das políticas de CT&I a ser captado e orientado pelos indicadores. E isto enfrenta, adicionalmente, a dificuldade de não serem claras, a priori, as

concretizações dos efeitos sociais promovidos e orientados pelas ações da política pública de CT&I, pelas incertezas e riscos () da natureza da atividade inovadora (ARROW, 1962; BECK, 1998).

Nessa perspectiva, considera-se que as políticas de CT&I abrangem não apenas alguns setores ou subsistemas da sociedade, mas também sua totalidade, (INNERARITY, 2009) e situam-se dentro de um marco institucional de Estados de bem-estar social, democráticos e de direito. Nesse contexto, “o social” dos impactos das políticas de inovação está presente sempre e em todo lugar: no começo, no meio e no fim dos processos nos sistemas sociais da inovação. Assim, pode ser pensado que os indicadores a serem elaborados podem abranger três âmbitos profundamente interligados com as seguintes concretizações do “impacto social” das políticas de CT&I:

► No começo: indicadores sobre o fortalecimento da inovação orientada pelas demandas sociais, isto é, do exercício do poder cidadão e democrático na agenda da política de CT&I, sobre o nível e influência da participação na tomada de decisões por todos os atores que intervêm na inovação e se beneficiam (ou não) dela: cidadãos, poderes públicos, cientistas e pesquisadores, empresas e cooperativas, universidades, populações indígenas e tradicionais, movimentos sociais, sindicais e organizações da sociedade civil, consumidores e usuários, trabalhadores e outros.

► No meio: indicadores sobre os processos da inovação, isto é, na melhora da interatividade criativa e democrática, assim como da institucionalidade da governança no amplo tecido social da cooperação, dos intercâmbios, controvérsias, conflitos e negociações em que florescem e se confrontam as inovações. Tradicionalmente, esses processos têm se referido, por exemplo, às relações universidade-empresa, em geral, às transferências de conhecimento ou outras formas de cooperação na investigação e desenvolvimento tecnológico, mas precisam envolver muitos outros processos e interações no amplo e diverso tecido social da inovação na sociedade do conhecimento. Assim, este âmbito de indicadores de impacto

social abrange, também, o fortalecimento das capacidades técnico-cognitivas para inovar dos diversos atores produtores da diversidade dos conhecimentos envolvidos nos processos de inovação: ciência, técnicas, conhecimentos populares e tradicionais, conhecimentos práticos e do Modelo (DUI) *Doing Using and Interacting*.

► No fim: indicadores sobre os efeitos na melhora da qualidade de vida, emprego, bem-estar, realização dos direitos humanos, entre outros dos cidadãos, produzidos pelas inovações geradas, assim como o impedimento ou minimização das desigualdades e novas exclusões que podem gerar os processos de criação de novos produtos ou das novas tecnologias utilizadas nos processos produtivos. No quadro 1 se recolhem, a título de exemplo, as especificações dos impactos sociais adotados pela Associação Internacional para Avaliação de Impactos (IAIA).

Quadro 1. Que são os impactos sociais?

- Os impactos sociais são mudanças em um ou mais dos seguintes âmbitos:
- A forma de vida das pessoas; isto é, como vivem, trabalham, brincam e interatuam umas com outras nos afazeres cotidianos;
 - Sua cultura; isto é, suas crenças, costumes, valores e idioma ou dialeto;
 - Sua comunidade: sua coesão, estabilidade, caráter, serviços e instalações;
 - Seus sistemas políticos: o grau ao que as pessoas podem participar nas decisões que afetam a suas vidas, o nível de democratização que está tendo lugar, e os recursos subministrados para esta finalidade;
 - Seu entorno: a qualidade do ar e água que utiliza a população, a disponibilidade e qualidade dos alimentos que consome, o nível do perigo ou risco, pó ou ruído ao qual está exposta, a idoneidade do saneamento, sua segurança física y seu acesso a e controle dos recursos;
 - Sua saúde e bem-estar: a saúde é um estado de bem-estar total desde o ponto de vista físico, mental, social e espiritual, e não somente a ausência de doenças;
 - Seus direitos tanto pessoais como de propriedade: especialmente se as pessoas se vêm economicamente afetadas ou se sofrem desvantagens pessoais que possam incluir a violação de suas liberdades civis;
 - Seus temores e aspirações: suas percepções a respeito da sua própria segurança, seus temores sobre o futuro da sua comunidade e suas aspirações tanto no que diz respeito a seu próprio futuro como ao de seus filhos;

- Na gestão: indicadores sobre a gestão da inovação. Os indicadores de impacto social não devem ser reduzidos ao objetivo da apresentação de um produto, qual sejam os dados ou o conhecimento das mudanças. Eles são verdadeiros “processos de análise, monitoramento e gestão social”, mediante os quais os governos podem ajustar e melhorar suas ações (VANCLAY *et al.*, 2015, p. 1).

Iniciativas

Descreve-se a continuação de algumas práticas para elaboração de indicadores de impacto social da CT&I, em diversos âmbitos e contextos, que permitem refletir sobre a elaboração de indicadores do impacto social da política pública.

- O Ambitec-Agro

O Sistema Ambitec-Social (Ambitec-Agro) é uma metodologia de avaliação de impacto social de inovações tecnológicas agropecuárias e agroindustriais desenvolvida na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Originou-se a partir de práticas anteriores de Avaliação de Impacto Ambiental e compõe o Sistema Ambitec-Agro. Este sistema se aplica desde 2002 e consiste em um modelo de avaliação de impacto social *ex ante* e *ex post*, que funciona mediante uma planilha eletrônica *Excel*, na qual se inserem dados relativos a 14 indicadores, agrupados em quatro aspectos de consideração: Emprego, Renda, Saúde e Gestão Administrativa. O Ambitec-Social produz como resultado um Índice de Avaliação de Impacto. Essas práticas de avaliação incorporam também uma avaliação econômica baseada no critério de excedente econômico. Posteriormente, foi acrescentada uma avaliação de impacto no emprego, captando empregos gerados por essa nova tecnologia e/ou destruídos (AVILA; RODRIGUES; VEDOVOTO, 2008; VEDOVOTO, 2012).

Embora ela não fosse desenhada para contemplar a avaliação de impacto social de políticas públicas de CT&I em toda sua extensão, dado que numerosos projetos de criação de inovações nesse campo pertencem a atividades de política pública, representa uma experiência consolidada no Brasil de elaboração de indicadores de impacto social de políticas públicas da CT&I, tendo como acúmulo mais de uma década de aplicação, assim como ampla abrangência, ao ser utilizada sistematicamente em 37 unidades da EMBRAPA. Essa ferramenta possibilita também que os produtores e agricultores familiares possam através dela orientar de forma rigorosa suas intervenções para introduzir melhoras progressivas nas suas atividades (AVILA; RODRIGUES; VEDOVOTO, 2008; VEDOVOTO, 2012).

- O RESINDEX

O *Regional Social Innovation Index* (RESINDEX), elaborado pela Agência Vasca de Inovação, é um modelo de avaliação de abrangência regional que tem por objetivo medir a inovação social em Euskadi (Espanha), através de um Índice Regional de Inovação Social. Teoricamente, está baseado em um conceito amplo de inovação social: a “busca de soluções inovadoras para problemas complexos da sociedade” (SINNERGIK; INNOBASQUE, 2013, p. 2). O RESINDEX, destacando as características locais da inovação social, é concebido como uma metodologia que pode ser agregada aos demais indicadores de inovação: “Hoje são necessários métodos mais abrangentes de medição que coloquem as questões social e ambiental ao mesmo nível que as econômicas” (SINNERGIK; INNOBASQUE, 2013, p. 2). Com a intenção de convertê-lo em projeto piloto, experimental e exploratório e, assim, possibilitar aprendizados úteis para sua posterior implementação, o desenvolvimento desse modelo contou com a participação de diversas instituições e incluiu também a sua aplicação.

Para colocar à prova o RESINDEX, foi realizada uma pesquisa de inovação social aplicada a 100 empresas, 94 organizações sem fins lucrativos, 80 universidades, e oito centros tecnológicos, atingindo uma confiança de 95% e uma margem de erro amostral de cerca de 5,44%, mediante questionário, cujas respostas integraram uma planilha de cálculo. O questionário foi organizado de acordo a três índices: I) o “índice de capacidade potencial da inovação”, que recolhe os 5 indicadores seguintes: capacidade de conhecimento, aprendizagem, socialização, desenvolvimento e vinculação; II) o “índice de orientação em pró do social”, que capta nas entidades a situação de atender a problemas sociais, mas de forma não inovadora, e compreende quatro indicadores: aquisição de conhecimento, desenvolvimento de projetos sociais, impacto de projetos sociais e governança; III) o “índice de inovação social” que compreende também quatro indicadores: aquisição de conhecimento, desenvolvimento de projetos sociais, impacto de projetos sociais e governança (SINNERGIK; INNOBASQUE, 2013).

- O Guia Prático CARTIF

No Centro de Automação, Robótica e Tecnologias da Informação e Fabricação (CARTIF), instituição privada sem fins lucrativos, em parceria com a Universidade de Valladolid, na Espanha, foi elaborado um guia prático de aplicação voluntária para avaliação do impacto social de projetos de CT&I, com a finalidade de subsidiar *ex ante*, *in itinere* e *ex post* as decisões desde essa perspectiva sobre aprovação e desenvolvimento de projetos no próprio CARTIF, de produto ou de processo. O guia funciona mediante quatro *checklists*, aplicados em diferentes momentos do ciclo de vida dos projetos de CT&I, que são compostos por diversos indicadores agrupados em cinco categorias: I) meio ambiente; II) aspectos sociais; III) sistema de inovação; IV) emprego; V) aspectos econômicos; que por sua

vez incluem diversos indicadores de impacto social e de fatores de impacto, como especificações desses impactos. Por meio de um questionário, integrado a uma planilha *Excel*, as respostas, de tipo qualitativo, recebem diversas pontuações, que são traduzidas em valores numéricos de 0 a 1 para cada uma das cinco categorias (MOÑUX *et al.*, 2004).

O primeiro *checklist*, *ex ante*, é utilizado durante a fase de desenho e de seleção de projetos no CARTIF e contempla uma dupla finalidade: por um lado, como avaliação seletiva desde a perspectiva do impacto social, e, por outro lado, uma vez aprovado, serve para que a gestão do projeto possa monitorar o alcance dos impactos sociais previstos. O segundo *checklist*, *in itinere*, aplica-se durante o processo de desenvolvimento dos projetos com a finalidade de verificação da exequibilidade do atingimento dos impactos sociais, o que permite introduzir adequações em curso, assim como verificar o surgimento de efeitos não previstos. A fase *ex post* do projeto conta com dois *checklist*: o primeiro para os casos em que foi realizada a avaliação *ex ante* e o segundo para os casos em que não foi realizada (MOÑUX *et al.*, 2004).

- O SATECS

O Sistema de Análise de Tecnologias Sociais (SATECS), desenvolvido no Instituto de Tecnologia Social, consiste em uma ferramenta *web* de análise das tecnologias sociais, que comporta um modelo baseado em quatro dimensões da tecnologia social, as quais incluem 12 indicadores: D1) A dimensão do conhecimento: i1 objetivo de solução de uma demanda social, i2 organização e sistematização, i3 grau de inovação; D2) A dimensão da cidadania: i4 democracia e cidadania, i5 metodologia participativa, i6 difusão/disseminação; D3) Educação: i7 processo pedagógico, i8 diálogo entre saberes, i9 apropriação/empoderamento; D4) Relevância social: i10 eficácia,

i11 sustentabilidade, i12 transformação social. A partir de um questionário de pesquisa, cujas respostas adquirem determinada pontuação, o SATECS produz diversos gráficos, histogramas e planilhas exportáveis para o *Excel* e o programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que possibilitam sua utilização para a formação e o fortalecimento das tecnologias sociais. Além de ferramenta analítica e educativa, o SATECS foi concebido para servir de subsídio para monitoramento e gestão de programas de tecnologia social (DELGADO GARCIA, 2008).

O SATECS tem sido aplicado em quatro ocasiões, incorporando inovações incrementais: I) No projeto Rede de Inovação Social SESI/PR (MAGALHAES *et al.*, 2007); II) No Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e o Desenvolvimento Social, parceria do Ministério da Ciência e Tecnologia com o Instituto de Tecnologia Social (GUIMARAES *et al.*, 2012); III) No Sistema de Acompanhamento de Tecnologias Sociais na Universidade SATECS-UNI, para análise e fortalecimento de experiências de tecnologia social na extensão universitária; IV) No Projeto de Atualização do Banco de Tecnologias Sociais para a Fundação Banco do Brasil em 2017.

- Indicadores no Parque Maloka

Daza-Caiedo e colaboradores (2017) apresentam o desenho de uma “bateria” ou conjunto de indicadores qualitativos de impacto social de Apropriação Social da Ciência e a Tecnologia (ASCyT), com a finalidade de serem utilizados nas atividades do Parque da Ciência Maloka (Bogotá - Colômbia). A bateria de indicadores engloba dez indicadores para aferir a mudança dos participantes nas atividades do Maloka: I) Interesse na ciência e na tecnologia, II) aprendizagem em ciência e tecnologia, III) participação no âmbito público; IV) inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade; V) fortalecimento de práticas educativas escolares; VI) intercâmbio e co-produção de conhecimento; VII) incentivo às vocações científicas; VIII) tomada de

decisões informadas; IX) geração de inovações a partir de C&T; X) Desenvolvimento de capacidades para a ASCyT.

- Metodologias de avaliação do desenvolvimento

Em contraste com a carência de indicadores de avaliação de impacto social no âmbito da inovação, existe ampla experiência e abundância de metodologias de avaliação de impacto social na área do desenvolvimento e da cooperação internacional. A maioria dos organismos internacionais e agências de cooperação nos projetos de desenvolvimento utilizam diversas metodologias de avaliação do impacto social, como, por exemplo, a Metodologia do Marco Lógico (ORTEGÓN; PACHECO; PRIETO, 2005) e a Metodologia da Cadeia de Valor ou do Valor Público (DONOVAN *et al.*, 2013). Dessa forma, considera-se conveniente que o setor da CT&I estabeleça-se interdisciplinaridade com o âmbito do desenvolvimento econômico-social. Com o objetivo da adequação de metodologias de avaliação de impacto social ao âmbito da inovação.

Considerações finais

Considera-se a partir da reflexão e propósito do presente artigo que a emergência da orientação do social como recente objetivo final das políticas de CT&I faz (re)surgir com nova força a necessidade de elaborar indicadores de impacto social nessas políticas. No novo cenário de uma sociedade inovadora e democrática, que coloca o bem-estar social como objetivo, à tríade ciência, tecnologia e inovação se incorporam também os conhecimentos e saberes originários de outros ambientes socio-produtivos e de outros atores criativos, como os conhecimentos tradicionais e das populações indígenas, entre outros.

A elaboração de indicadores de impacto social, como mostrado, pressupõe o contexto político da proposição das mudanças e melhoras

no bem-estar social a serem atingidas por meio das decisões e ações da política pública de CT&I. Somente dessa forma, os indicadores de impacto social elaborados ajudarão a sinalizar e medir as mudanças efetuadas pela política pública com relação aos objetivos propostos, tornando-se instrumentos dos processos de monitoramento e gestão.

Embora as dificuldades apareçam desde o início devido às incertezas e riscos que se derivam da natureza da inovação e, também, às complexidades teóricas e metodológicas, é necessário enfrentar a incumbência da construção de indicadores de impacto social da política científico-tecnologia e de inovação em todos os níveis, setores e contextos das políticas públicas. As iniciativas apresentadas mostram ser possível iniciar essa tarefa.

Referências

ALONSO, A.; ECHEVERRIA, J. ¿Qué es la innovación social? El cambio de paradigma y su relación con el Trabajo Social. **Cuadernos de trabajo social**, v. 29, n. 2, p. 163-171, 2016.

AMABLE, B, BARRÉ, R; BOYER, R. **Los sistemas de innovación en la era de la globalización**. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, 2008.

ARROW, K. J. The Economic Implications of Learning by Doing. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, p. 155-173, 1962.

AVILA. A. F.D., RODRIGUES, G. R., VEDOVOTO, G. L. (orgs.). **Avaliação dos Impactos de tecnologias da Embrapa: Metodologia de Referência**. Brasília: Embrapa, Secretaria de Gestão e Estratégia, 2008.

BARROSO, J. M. D., President of the European Commission. **Europe leading social innovation. Social Innovation Europe Initiative**. Bruselas, march 2011.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

BUSH, V. **Science. The Endless Frontier**. Washington: United States Government Printing Office, 1945.

CARACOSTAS, P., MUL DUR, U. **Society, The Endless Frontier**. A European vision of research and innovation policies for the 21st century. Luxembourg: European Commission. 1998.

COSTA, A. B. (org.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

DAVYT, A. e VELHO, L. A avaliação da ciência e a revisão por pares: passado e presente. Como será o futuro? **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 2, n. 1(1), p. 93-116, mar./jun. 2000.

DELGADO GARCIA, J. C. Uma Metodologia de Análise das Tecnologias Sociais. In: GALANTE, O.H.; ARCIENAGA, A. A. (orgs.). **Gestión tecnológica para la producción, el empleo y la inclusión - XII Seminario Latino Iberoamericano de Gestión Tecnológica - Altec, 2007**. Buenos Aires: BMPress, 2008. p. 383-397.

DAZA-CAICEDO, S.; MALDONADO, O.; ARBOLEDA-CASTRILLÓN, T.; FALLA, S.; MORENO, P.; TAFUR-SEQUERA, M.; PAPAGAYO, D. Hacia la medición del impacto de las prácticas de apropiación social de la ciencia y la tecnología: propuesta de una batería de indicadores. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.24, n. 1, p.145-164, jan./mar. 2017,.

DONOVAN, J.; CUNHA, M.; FRANZEL, S.; GYAU, A.; MITHÖFER, D. **Guías para el desarrollo de cadenas de valor: Una revisión comparativa**. Lima: World Agroforestry Centre (ICRAF) e Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA), 2013 .

DYE, T.R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

DYE, Thomas. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.

EASTON, D. **A systems analysis of political life**. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.

ECHEVERRIA, J. e MERINO, L. Cambio de paradigma en los estudios de innovación: el giro social de las políticas europeas de innovación. **Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura**, n. 752, p. 1031-1043, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. **Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union**, Bruselas, COM(2010) 546p. .

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, p. 5-24, 1995.

GUIMARÃES, G.; PASSONI, I.; DELGADO GARCIA, J. C. (orgs.). **Tecnología social: experiências exemplares - I**. São Paulo: ITSBRASIL/MCTI-SECIS, 2012.

HAM, C. e HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INNERARITY, D. **La sociedad de la Innovación**. Notas para una teoría de la innovación social. In: INNOBASQUE (org.) **¿Cómo es una sociedad innovadora?** Agencia Vasca de la Innovación: Bilbao, 2009. p. 18-41.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**. Paris: PUF, 1987.

LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEMIEUX, V. **L'étude des politiques publiques**. Les acteurs et leur pouvoir. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval, 1995.

LÓPEZ CERREZO, J. A. Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en Europa y Estados Unidos, **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 18, 1998.

LOWI, T. J. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (org.). **La Hechura de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 1992. p. 89-117.

LUNDEVALL, B. A. (org.). **National Systems of Innovation. Toward a theory of innovation and interactive learning**. Londres: Pinter Publishers, 1992.

LUNDEVALL, B. A. (ed.). **National Systems of Innovation. Toward a theory of innovation and interactive learning**. Londres: Pinter Publishers, 1992.

LUNDEVALL, B.; LORENZ, E. Innovación y desarrollo de competencias en la economía del aprendizaje. Implicaciones para las políticas de Innovación. *In*: PARRILLI, M. D. (org.) **Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas**. Zamudio: Innobasque – Agencia Vasca de la Innovación, 2010.

MAGALHAES, S. B.; RANGEL, B. M.; LAFETÁ, C.; ADULIS, D.; PINHEIRO D. M.; DELGADO GARCIA, J. C.; LEAL, M. C.; UENO, P. H. Tecendo inovação social no Paraná: Responsabilidade empresarial e tecnologias sociais em rede. *In*: FARFUS, D.; ROCHA, M. C. (orgs.). **Inovações Sociais**. Curitiba: SESI/SENAI/ IEL/UNINDUS, v.2, 2007, p. 141-164.

MENY, J, THOENIG, J.C. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MOÑUX, D.; ALEIXANDRE, G.; GÓMEZ, F. J. e MIGUEL, L. J. **Evaluación del Impacto Social de Proyectos de I+D+I: Guía Práctica Para Centros Tecnológicos**. Valladolid: Centro de Automatización, Robótica y Tecnología de la Información y la Fabricación (CARTIF), 2004.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Manual de Frascati**. Proposta de Práticas Exemplares para Inquéritos sobre Investigação e Desenvolvimento Experimental. Coimbra: F-Iniciativas, 2002.

OCDE. **Manual de Oslo**: Diretrizes Para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação. Finep, 1997.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J.F.; PRIETO, A. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, 2005.

ROSENBERG N. Inovações radicais: a visão de um economista. IN: AAVV, **Fronteras del Conocimiento**. Madrid: Edição BBVA, 2008.

SINNERGIK e INNOBASQUE. **Regional Social Innovation Index RESINDEX. Un índice regional para mediar la innovación social**. Zamudio: Sinnergia Social Innovation e Agencia Vasca de Innovación, 2013.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. e VARONNE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

UNESCO. **A Ciência para o Século XXI**: Uma nova visão e uma base de ação. Brasília: UNESCO, ABIPTI, 2003.

VANCLAY, F., ESTEVES, A. M., AUCAMP, I. e FRANKS, D. **Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales en proyectos**. Fargo, Dakota del Norte: Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) e Banco Inter-americano de Desarrollo (BID), 2015.

VASEN, F. ¿Estamos ante un “giro poscompetitivo” en la política de ciencia, tecnología e innovación? **Sociologías**, Porto Alegre, v. 18, n. 41, p. 242-268, jan./abr. 2016.

VEDOVOTO, G. L. Evaluación de impactos económicos y sociales de la I+D: resultados generados por investigación agrícola pública en Brasil. **Revista OIKOS**, v. 16, n. 33, p. 15-38, junio 2012.

VILLAVECES, J. L.; OROZCO, L. A.; OLAYA, D. L. ; CHAVARRO, D. e SUAREZ, E. ¿Cómo medir el impacto de las políticas de ciencia y tecnología? **Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad**, v. 2, n. 4, p. 125-146, 2005.

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Nova York: Little, Brown and Co, 1979.

Implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB

*Alana Sampaio Sá Magalhães
Teófilo Galvão Filho*

Introdução

Este estudo trata de um recorte da pesquisa de mestrado intitulada "*Implementação e Funcionamento das Empresas Juniores na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB*", apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), que teve como objetivo central investigar como ocorre o processo de implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB. Neste sentido, desdobraram-se os seguintes objetivos específicos: a) analisar as dificuldades de criação e continuidade das empresas juniores na UFRB; b) identificar as concepções dos participantes sobre as contribuições das empresas juniores na formação dos seus membros; c) criar um guia de orientações com os trâmites necessários para implementação das empresas juniores na UFRB e devida regulamentação jurídica e contábil como associação civil sem fins lucrativos, conforme legislação 13.267/16.

Para atender tais objetivos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, pautada em Godoy (1995), Minayo (2001) e Flick (2009), visto que, entre outras características, este estudo aborda questões que não podem ser quantificadas, preocupando-se com a subjetividade dos sujeitos e fazendo emergir aspectos não explícitos, sem deixar de contemplar os critérios da pesquisa científica.

Para esta natureza qualitativa, escolheu-se o estudo de caso que, segundo Trivinos (1987) e Godoy (1995), busca analisar profundamente uma dada unidade social.

A pesquisa teve como *locus* a UFRB e sua coleta de dados iniciou-se com o levantamento bibliográfico, procedendo da análise documental e da aplicação de entrevistas semiestruturadas com oito estudantes de graduação, sendo sete presidentes de empresas juniores e um membro do Núcleo de Empresas Juniores do Recôncavo (NEJ Recôncavo). Em sequência, escolhemos como técnica de análise de dados a análise de conteúdo pautando-se em Bardin (2002).

Para o aporte teórico, recorreremos às produções de vários autores que foram fundamentais para a elaboração dos capítulos. Sobre o empreendedorismo, nos baseamos, sobretudo, em Fillion (1999); (2000), Hisrich e colaboradores (2009), Santiago (2009), Dolabela (2011) e Dornelas (2012). No que diz respeito às empresas juniores, nos respaldamos em Matos (1997), Neto e colaboradores (2004), Cunha e Calazans (2011), Dolabela (2011), e por normativos (BRASIL JUNIOR, 2003; 2015a; 2015b; 2015c).

Empreendedorismo

O termo “empreendedorismo” é um neologismo derivado da palavra *entrepreneurship* e é utilizado para designar os estudos relativos ao empreendedor, assim como suas origens, atuação e atividades (DOLABELA, 2011).

No cenário atual, as atividades empreendedoras afetam de forma significativa a economia de uma área ao construir uma base econômica e gerar empregos (HISRICH *et al.*, 2009).

É importante destacar que o conjunto de definições do termo empreendedorismo é bastante diversificado e apesar de conceitos distintos, todos possuem significados semelhantes. Uma das definições mais antigas sobre o empreendedorismo pode ser atribuída ao economista Joseph Schumpeter (1949), o qual define como sendo “aquele que destrói a ordem econômica existente pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas

formas de organização ou pela exploração de novos recursos e materiais” (DORNELAS, 2012). Schumpeter constata a relação do empreendedorismo como um elo essencial na construção e desenvolvimento da empresa e refere-se ao empreendedor como aquele que combina capital e trabalho, se antecipa sobre a criação de novos produtos ou serviços e transformam uma organização.

Podemos observar que houve, nos últimos anos, um significativo interesse pela temática empreendedorismo com contribuições de diversos autores e áreas do conhecimento. Sob esta ótica, as abordagens teóricas sobre o empreendedorismo contribuem para o entendimento dos seus conceitos e as peculiaridades do ser empreendedor, de modo que, conforme Fillion (1999), Chiavenato (2007) e Dornelas (2012), a maioria dos autores referencia a origem do empreendedorismo a partir da ciência econômica e do comportamento. Logo, os economistas associaram o empreendedor à inovação e os comportamentalistas aos aspectos atitudinais, como por exemplo a criatividade e intuição.

No Brasil, Dornelas (2012) expõe de forma esclarecedora alguns fatores que levaram a difusão do empreendedorismo: a necessidade de as empresas se manterem no mercado, procurando alternativas de aumentar a competitividade, reduzir custos, e evitar falências; o aumento no quadro de desemprego; o mercado informal, que foi motivado pelos profissionais sem alternativas; a internet, que pode ser considerada o ápice da nova economia, em que muitos se tornaram independentes e donos do próprio negócio; a crescente ênfase nas pesquisas sobre a temática nos meios acadêmicos e a criação de programas específicos.

Deste modo, a nova realidade do mercado de trabalho no país, observada fortemente a partir dos anos 1990, inclui o processo de globalização, a preocupação com a criação de novas empresas e o alto índice de desemprego, em que tais condições podem ser consideradas razões para que o empreendedorismo seja difundido

como uma alternativa para a geração de empregos e criação de novos negócios.

Nesta perspectiva, o empreendedorismo além de se constituir como uma força favorável ao desenvolvimento e crescimento econômico, é um meio de valorizar uma das maiores riquezas do mundo: os seus recursos humanos.

Para Dolabela (2011), ser empreendedor não é apenas ter um acúmulo de conhecimentos, mas a assimilação de valores, atitudes, comportamentos e formas de ver o mundo e a si mesmo, voltados para as atividades que envolvem riscos, inovação e incerteza.

Neste sentido, o ato de empreender não significa apenas criar propostas, inventar produtos ou processos e oferecer valores positivos e construtivos para a sociedade, mas concretizar maneiras de produzir e distribuir riquezas por meio de ideias, conhecimentos, teorias, artes e filosofia (SANTIAGO, 2009).

Dornelas (2012) assegura que o potencial empreendedor pode ser ensinado e entendido por qualquer pessoa, e o sucesso depende de uma série de fatores internos e externos ao negócio, ao perfil e de como se administra as adversidades encontradas no dia a dia. Sob este prisma, alguns profissionais defendem a desmistificação do conceito de empreendedores inatos e conscientizam as pessoas de que muitas características empreendedoras podem ser aprendidas, despertadas pela vontade de realizar os próprios sonhos.

Convém informar alguns atributos do empreendedor, segundo Santiago (2009), os quais descrevemos aqui: iniciativa, autoconfiança, aceitação dos riscos, destemor, capacidade de decisão, assumir responsabilidades, otimismo e persistência. Neste viés, Dornelas (2012) complementa que as habilidades dos empreendedores podem ser classificadas em técnicas, que incluem saber liderar, ser organizado, saber escrever e ouvir, e gerenciais, que são as áreas que envolvem *marketing*, administração, finanças, tomada de decisões e afinidades pessoais.

Depreendemos que, para além do crescimento e desenvolvimento econômico, o empreendedorismo permite que as pessoas estimulem suas habilidades, incentivando a autonomia, independência, auto-realização, capacidade de inovar, assumir riscos e crescer diante de cenários instáveis. Esses valores são fundamentais como formas de realização pessoal, capazes de conduzir sociedades ao desenvolvimento.

Vivenciamos um ambiente favorável ao ecossistema empreendedor, com oportunidades que se multiplicam e abrangem atividades do terceiro setor, governo, empresas e autônomos. A partir desta perspectiva, há uma defesa da disseminação da cultura empreendedora no entendimento de uma nova reorientação ao ensino. Dolabela (2011) acredita neste pensamento e afirma que não há incentivo ao empreendedorismo no ensino brasileiro, onde os alunos estão totalmente voltados à formação acadêmica para ingresso ao mercado de trabalho.

O mesmo autor ainda defende que o início da disseminação da cultura empreendedora deve partir da universidade. Tal afirmação tem embasamento no poder de propagação e de oficialização do empreendedorismo como conteúdo de ensino, através desta instituição.

Portanto, pode-se perceber a partir de Dolabela (2011) que os principais agentes que poderão transformar a sala de aula em um ambiente favorável e estimulante ao empreendedorismo, a partir do cenário de mudanças sociais e econômicas, são as escolas, faculdades e universidades. Nestes espaços, é possível estimular os estudantes, inclusive a lidar com conteúdos não comumente abordados, como a complexidade socioeconômica, a ética na atividade profissional e principalmente incentivá-los à busca pelos próprios sonhos.

Neste cenário, constata-se uma necessidade de estimular e articular o empreendedorismo no ambiente educacional, incitando os alunos a cruzar os muros acadêmicos e vivenciar este lado oposto. Com base neste entendimento, observamos incentivos às ações e

atividades empreendedoras nas universidades a partir de empresas juniores.

Empresas Juniores

Por considerar o empreendedor um agente capaz de elevar qualitativamente o cenário econômico-social, compreendendo uma concepção de produção de riquezas ao ato de empreender, as empresas juniores podem representar um importante papel na fundamentação de condições estimulantes ao entorno do fortalecimento do empreendedorismo (NETO et. al, 2009).

De modo geral, o surgimento das empresas juniores permite consolidar, tanto internamente (comunidade acadêmica) quanto externamente (sociedade), uma estrutura voltada ao crescimento de atividades empreendedoras.

Neto e colaboradores (2009, p. 19) afirmam que as empresas juniores reproduzem “a performática empresarial dentro da universidade assim como interage com o ambiente externo”. Sob este prisma de possibilidade é que as empresas juniores, no tocante a realização de suas próprias atividades, favorecem o incentivo à cultura empreendedora.

A essência do movimento júnior é o incentivo ao empreendedorismo, uma vez que, como lembram os autores acima citados, a empresa júnior é uma alternativa de contato com o ambiente profissional, estreitando as lacunas entre universidade e sociedade, bem como permitindo a reprodução do comportamento empreendedor num espaço laboratorial, aprimorando atitudes e competências aspiradas pelo mercado profissional.

O conceito de empresa júnior é descrito por Oliveira (1997) a partir de três enfoques: I) como um espaço concebido aos alunos para que possam exercitar o que é aprendido em sala de aula, com capacidade de lidar com problemas reais junto aos clientes; II) como

uma forma de extensão universitária em que é possível aproximar a instituição de ensino com a comunidade; III) como uma dimensão social, a partir do repasse de tecnologia básica, muitas vezes às micro e pequenas empresas.

A Brasil Júnior, Confederação Nacional de Empresas Juniores no Brasil, descreve este conceito como sendo a união de alunos matriculados em cursos de graduação, organizados como associação civil e com o objetivo de realizar projetos e serviços que contribuam para o desenvolvimento do país e de formar profissionais capacitados e comprometidos (BRASIL JÚNIOR, 2003).

Concluimos que as empresas juniores podem ser consideradas um espaço de interlocução entre o conhecimento aprendido em sala de aula e a realização prática no mercado de trabalho. Logo, é preciso lembrar que esse espaço é gerido exclusivamente por estudantes graduandos, abarcado pelas instituições de ensino superior do país, os quais desenvolvem projetos/produtos orientados por professores/profissionais experientes.

Legalmente, as empresas juniores são enquadradas como associações civis sem fins lucrativos, sendo regulamentadas pela Lei nº 13.267, de 6 de abril de 2016. Aponta como objetivo contribuir no desenvolvimento acadêmico e profissional dos jovens universitários, atuando com prestação de serviços ou oferta de produtos ao mercado de trabalho. Apesar dessa atuação, entendemos que as empresas juniores permitem estimular o espírito empreendedor dos jovens universitários, operando como um recinto de aprendizado capaz de interligar o meio empresarial com a universidade, fortalecendo os preceitos de ensino, pesquisa e extensão.

No decorrer do seu surgimento e expansão, o movimento de empresas juniores chegou ao Brasil em 1987 e atualmente é organizado pela Brasil Júnior e em torno das federações estaduais. Fundada em 2003, a Brasil Júnior tem como objetivo oferecer suporte, reconhecimento e regulamentação das atividades realizadas

pelas empresas, além de colaborar e apoiar a difusão das mesmas (BRASIL JÚNIOR, 2003).

Sobre a implementação e funcionamento das empresas juniores, abordamos no nosso trabalho dissertativo, seus aspectos legais, com destaque a Lei nº 13.267/2016.

A educação tem um papel importante em transformar os sujeitos nos seus aspectos físicos, culturais e sociais, em despertar as suas habilidades e construir a capacidade de cooperar para um mundo melhor. Por sua vez, a educação empreendedora serve como ferramenta para despertar cidadãos autônomos, críticos e transformadores, em busca da construção da qualidade de vida para todos.

Neste panorama educacional, convém relacionar as empresas juniores no contexto da extensão universitária. Previamente, reconhecemos nas empresas juniores os aspectos de ensino por meio da atuação de professores habilitados no planejamento, direcionamento e execução das atividades e a pesquisa, na busca pelo conhecimento, por informações e na elaboração de projetos. Oliveira (2005) considera a empresa júnior como um espaço não só de prestação de serviços e qualificação profissional, mas de extensão, dialogando com a comunidade por meio de sua produção e participação social.

A consolidação de uma estrutura que esteja voltada para estimulação do espírito empreendedor deve abranger fortemente a esfera educacional e a atuação dos universitários em empresas juniores. Dolabela (2011) defende que a inserção ao aprendizado de empreendedorismo no nível universitário é apenas um passo no caminho da criação da cultura empreendedora, que dará suporte ao desenvolvimento econômico.

Refletindo sobre as empresas juniores no ambiente universitário, é importante frisar que a própria associação reproduz o empreendedorismo na realização de suas atividades e no

cumprimento de sua missão. Tal constatação é notada quando elas interagem com a comunidade externa (micro e pequenas empresas, terceiro setor, órgãos públicos e pessoas físicas), por meio da oferta de produtos/serviços, gerando mais competitividade ao mercado.

Análise e discussão dos dados

Os dados da pesquisa foram tratados pela técnica da análise temática ou categorial. Neste processo, o texto foi desmembrado (a saber, as entrevistas) em unidades para que fosse realizada a identificação de temas com finalidade de encontrar sentidos, para posterior reagrupamento em categorias.

Assim, os temas desmembrados foram divididos em seis categorias: a) conhecimento da legislação e normativas acerca as empresas juniores na UFRB, b) implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB, c) identificação das dificuldades e desafios na implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB, d) experiências adquiridas numa empresa júnior, e) empreendedorismo no contexto das empresas juniores e f) empresas juniores no contexto da extensão universitária.

Apresentamos a seguir a análise de cada uma dessas categorias.

a) Conhecimento da legislação e normativas acerca as empresas juniores na UFRB

Nesta análise, podemos constatar que a UFRB dispõe de duas normativas sobre a criação de empresas juniores no âmbito da sua instituição: a resolução nº 020/2012 do CONAC (Conselho Acadêmico) e resolução nº 004/2014 do CONSUNI (Conselho Universitário).

Percebemos que a última resolução apresenta o mesmo conteúdo da anterior, com poucas modificações de expressões, podendo concluir que ambas resoluções mencionadas apresentam

similaridades de conteúdo e são consoantes com as diretrizes da Brasil Júnior, sobretudo, a partir do que dispõe a cerca o conceito nacional de empresa júnior, as premissas éticas e estrutura administrativa. De fato, como na experiência internacional, a figura de associação se mostrou eficiente e juridicamente adequada no Brasil, desmembrando para a Lei nº 13.267/2016.

Por considerar importante que os empresários juniores conheçam as resoluções que normatizam o funcionamento das empresas juniores e sua legislação, os sujeitos da pesquisa foram perguntados sobre a Lei nº 13.267/2016 e Resolução mais recente, CONSUNI nº 004/2014.

Destacamos que todos os entrevistados conhecem a referida lei. Entretanto, a maioria deles desconhece ou conhece parcialmente a resolução mencionada. Ainda, na perspectiva destes sujeitos sobre a Resolução CONSUNI nº 004/2014, alguns não a consideram importante na implementação e execução das atividades das empresas juniores.

Deste modo, a autonomia concedida às empresas juniores, no que se refere à gestão interna e financeira, a elaboração de estatuto e regimentos e na atuação com o mercado de trabalho, não exime, segundo entendemos, a instituição de ensino da necessidade de incentivar os seus membros a se apropriarem das normativas internas. Nesta perspectiva, o conhecimento sobre o regulamento de criação das empresas juniores da UFRB e a obrigatoriedade de atendimento às normas institucionais podem estar fragilizados.

Assim, compreendemos ser necessário que as empresas juniores desenvolvam estratégias internas para que todos os membros que ingressem nessas associações tenham conhecimento das normativas institucionais.

Por fim, ao concluirmos esta análise, os entrevistados foram perguntados sobre a possibilidade de acesso a um guia de orientação com informações direcionadas aos trâmites necessários à

implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB, e todos reconheceram a importância de obter este produto.

b) Implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB.

Nesta perspectiva, os entrevistados foram perguntados sobre suas motivações ao ingressarem nas empresas juniores e a maioria deles atribuiu à possibilidade de adquirir experiência profissional e aproximar-se do mercado de trabalho.

Desta forma, entendemos que o próprio movimento júnior tem como objetivo, além de outros específicos, proporcionar a seus membros a oportunidade de aproximar-se do mercado de trabalho, em caráter de formação para o exercício de sua futura profissão (BRASIL, 2016).

Após reflexão dos aspectos motivadores, estendemos aos entrevistados suas concepções acerca da implementação de empresas juniores. Percebemos que este processo esteve relacionado com a limitação financeira, ao cumprimento das normas jurídicas e disponibilidade de espaço físico da UFRB. No entanto, também compreendemos que há o interesse da UFRB em apoiar e prover suporte para existência de empresas juniores.

Sobre as concepções de funcionamento das empresas juniores, percebemos que a maioria dos sujeitos considera o funcionamento bem estruturado internamente. Destacamos que, a maioria das empresas juniores da UFRB se considera estruturadas internamente, de modo que podemos inferir que há uma estrutura organizacional bem definida e um relacionamento organizado entre os departamentos da empresa.

Ainda no repertório de concepções sobre a implementação e funcionamento das empresas juniores, foi oportuno abordar sobre a regularidade jurídica e institucional dessas associações. No que se refere ao aspecto legal, algumas empresas juniores ainda não possuem alvará para funcionamento.

Considerou-se, portanto, que apesar de alguns fatores descritos como limitantes na implementação, a maioria das empresas juniores da UFRB estão legalmente e institucionalmente regulamentadas e consideram-se bem estruturadas internamente, o que favorece o funcionamento das suas atividades. Considerando a relação UFRB e Empresa Júnior, percebemos um suporte institucional, mesmo que ainda de forma incipiente, através da cessão de sede física e envolvimento de professores orientadores.

c) Identificação das dificuldades e desafios na implementação e funcionamento das empresas juniores na UFRB.

Considerando as dificuldades legais, percebemos que a limitação financeira é o fator mais relevante na implementação e funcionamento das atividades das empresas juniores. Quanto às dificuldades institucionais, as identificações relatadas pelos entrevistados relacionam-se com o apoio de professores orientadores, e o reconhecimento e divulgação institucional das empresas juniores pela Universidade.

Compreendemos, a partir dos relatos, que o processo de implementação e funcionamento é ainda incipiente na UFRB e pode estar relacionado ao movimento recente de empresas juniores, observado a partir de 2016.

No eixo relacionado aos desafios, os discursos feitos pelos atores perpassam as linhas: institucional, ao mencionar sobre apoio de infraestrutura e de professores; legal, ao citar sobre os trâmites burocráticos; e interno, ao indicar o aspecto motivacional dos seus membros.

Portanto, a partir das identificações analisadas, percebemos diferentes discursos sobre as dificuldades e desafios na implementação e funcionamento das empresas juniores da UFRB, por revelarem múltiplos olhares individuais para a questão.

d) Experiências adquiridas numa empresa júnior.

Os entrevistados foram unânimes ao apontar que a atuação na empresa júnior contribui para o aprimoramento profissional e proporciona maiores condições de ingressar no mercado de trabalho, de modo que alguns mencionaram sobre as oportunidades e experiências profissionais para pós-juniões. À luz desta percepção, os sujeitos da pesquisa atestam ainda que as empresas juniores proporcionam, além de experiência profissional, habilidades interpessoais.

Sendo assim, entendemos que a participação em empresas juniores possibilita aos seus membros a inserção em um ambiente propício ao desenvolvimento do empreendedorismo, onde múltiplas habilidades de natureza comportamental e técnica são adquiridas.

e) Empreendedorismo no contexto das empresas juniores.

Nesta análise, todos os sujeitos da pesquisa apontaram não reconhecer ações de incentivo ao empreendedorismo na instituição ou identificaram atividades pontuais, desenvolvidas principalmente pela iniciativa discente.

À vista disso, inferiu-se que o incentivo às práticas empreendedoras pela UFRB é incipiente. Compreendemos que o movimento de empresas juniores na instituição foi mais acentuado a partir de 2016, de modo que durante este período, as relações institucionais com o movimento empreendedor poderiam ter avançado.

Compreende-se, entretanto, que a participação da UFRB no *ranking* das “Universidades Empreendedoras”, em 2017 e 2019, já é um indicativo importante na construção de uma cultura empreendedora, sendo necessário outros estudos que possibilitem comparar e diagnosticar quais pontos merecem mais atenção na consolidação do ecossistema empreendedor.

f) Empresas juniores no contexto da extensão universitária.

Nesta perspectiva, todos os entrevistados reconheceram a relação das empresas juniores com a extensão universitária. Suas atividades dialogam com a comunidade por meio de produção e participação social.

Considerações finais

Crescem as iniciativas acadêmicas que visam analisar as facetas do empreendedor, por compreender este novo momento de mudança organizacional e geração de negócios vivenciado no Brasil principalmente a partir da década de 1990. Nesta perspectiva, uma nova reorientação do ensino brasileiro para estimular as capacidades empreendedoras vem sendo discutida por diversos autores. É neste sentido que uma cultura voltada ao incentivo do empreendedorismo nas instituições de ensino superior prioriza um novo perfil profissional, tornando-se capaz de formar cidadãos críticos, autônomos e independentes.

Sendo assim, percebemos que as empresas juniores, associações civis sem fins lucrativos, compostas por alunos graduandos das instituições de ensino superior, propagam o espírito empreendedor dos jovens universitários e contribuem para o fortalecimento da cultura empreendedora nessas instituições.

Com vistas a compreender o processo de implementação e funcionamento das empresas juniores, escolhemos a UFRB como o foco do presente estudo.

Os resultados da pesquisa primeiramente demonstraram a relevância do estudo para a universidade, por considerar as potencialidades do empreendedor neste novo cenário de mercado de trabalho, sendo um estudo pioneiro sobre esta temática na instituição. Percebemos que as empresas juniores na UFRB estão em diferentes estágios de funcionamento e todas as empresas estudadas, com exceção de uma, estão em funcionamento.

De modo geral, compreendeu-se que ainda é incipiente a apropriação dos estudantes sobre as normativas jurídicas e institucionais, o que origina algumas das dificuldades relatadas, como as limitações no atendimento aos trâmites burocráticos. Consideramos também a necessidade de unificar as Resoluções referente a criação de empresas juniores na UFRB, assim como sua reformulação em atendimento à Lei nº 13.267/16, para considerar esse novo marco do movimento júnior.

De igual modo, percebe-se que os empresários juniores identificaram dificuldades financeiras para arcar com custos de documentação e na garantia de um espaço físico cedido pela universidade, com instalações que sejam satisfatórias. Somado a isso, foram identificadas as necessidades de motivação dos próprios estudantes para continuidade das ações das empresas juniores, limitações referentes ao apoio de docentes orientadores e de divulgações do movimento júnior pela universidade. No entanto, no que concernem as dificuldades relatadas, notamos que elas não foram impeditivas para a continuidade das empresas juniores na instituição.

Neste sentido, concluiu-se que a maioria das empresas juniores na UFRB possuem espaço físico cedido pela instituição, estando legalmente regulamentadas e dispendo de professores orientadores para execução das suas atividades.

Considerou-se relevante poder criar e disponibilizar um guia de orientações, como meio de favorecer e direcionar os trâmites necessários para implementação e funcionamento das empresas juniores na instituição, facilitando o atendimento aos instrumentos normativos e institucionais, além de dirimir as dúvidas e dificuldades que foram levantadas, contribuindo para a divulgação do movimento das empresas juniores.

Em paralelo, observou-se a relação das empresas juniores com o fomento ao empreendedorismo, tendo em vista que essas

associações têm potencial de aproximar aspectos comportamentais com características empreendedoras à extensão universitária, por meio de sua produção e participação social.

Pôde-se notar ainda que, as empresas juniores possibilitam aproximação dos universitários com o mercado de trabalho, permitem aperfeiçoamento profissional, proporcionam maiores condições de empregabilidade, desenvolvem competências, habilidades gerenciais e pessoais, como liderança, espírito empreendedor, trabalho em equipe, visão crítica e responsabilidade, fomentam o empreendedorismo e inovação nas universidades e articulam extensão, ensino e pesquisa. No entanto, inferimos que há uma fragilidade ao incentivo de práticas empreendedoras pela UFRB e sugerimos no nosso estudo algumas medidas institucionais para fortalecimento do empreendedorismo que reduzam dificuldades na implementação e funcionamento das empresas juniores.

No que finda este estudo, foi possível trazer uma reflexão sobre as práticas institucionais acerca do movimento empreendedor nas universidades públicas, considerando a relevância de pesquisas futuras que envolvam os egressos de empresas juniores da UFRB, de modo que novos estudos apresentem perspectivas da realidade vivenciada dos pós-juniores.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2002..

BRASIL JÚNIOR - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS JUNIORES. **DNA JÚNIOR, Conhecendo o MEJ, Livro I**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.brasiljunior.org.br/crie-sua-ej>. Acesso em: 0 jul. 2019

BRASIL JÚNIOR. **DNA JÚNIOR, Primeiros Passos, Livro II**. Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www.brasiljunior.org.br/crie-sua-ej>. Acesso em: jul. 2019

BRASIL JÚNIOR. **DNA JÚNIOR, Regulamentação Jurídica, Livro III.** Brasília, 2015c. Disponível em: <https://www.brasiljunior.org.br/crie-sua-ej>. Acesso em: jul. 2019

BRASIL JÚNIOR. **DNA JÚNIOR, Planejamento, Livro IV.** Brasília, 2015d. Disponível em: <https://www.brasiljunior.org.br/crie-sua-ej>. Acesso em: jul. 2019

BRASIL JÚNIOR. **Conheça a Brasil Júnior.** Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.brasiljunior.org.br/conheca-abrasil-junior>. Acesso em: jul. 2019

BRASIL. **Lei nº 13.267, de 6 de abril de 2016.** Disciplina a criação e organização das associações denominadas empresas juniores, com funcionamento perante as instituições de ensino superior. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13267.htm

CHIAVENATO, I. **Empreendedorismo: dando asas ao espírito empreendedor: empreendedorismo e viabilidade de novas empresas:** um guia eficiente para iniciar e tocar seu próprio negócio. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, 282p.

CUNHA, F. A., CALAZANS, D. **Guia de Empresas Juniores.** Brasília: PPG-MAR, 2011, 156p.

DOLABELA, F. **Oficina do empreendedor** [recurso eletrônico]. 1 ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.

DORNELAS, J. C. **Empreendedorismo:** transformando ideias em negócios. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

FILION, L. J. Empreendedorismo e Gerenciamento: processos distintos, porém complementares. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 03, p. 2-7, jul./set, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902000000300013&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: jul. 2019.

FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, v. 34, n. 2, p. 06-28, 1999. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18122/empreendedorismo--empreendedores-e-proprietarios-gerentes-de-pequenos-negocios/i/pt-br>. Acesso em: jul. 2019.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, 405p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. mai./jun. 1995a Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>. Acesso em: set. 2019.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. mar./abr. 1995b Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: set. 2019.

HISRICH, R. D., PETERS, M. P., SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

MAGALHÃES, A. S. S. **Implementação e Funcionamento das Empresas Juniores na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB**. 2020. 154f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2020.

MATOS, F. d. **Empresa Júnior no Brasil e no Mundo**. São Paulo: Martin Claret, 1997, 159p.,.

MINAYO, M. C. S. (*org.*). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NETO, L. M., JUNKES, P. N., ROSAURO, D. Z., & BENKO, F. **Empresa Júnior: espaço de aprendizagem**. Florianópolis: Gráfica Editora Pallotti, 2004.

OLIVEIRA, E. M. Empreendedorismo Social e Empresa Júnior no Brasil: o emergir de novas estratégias para formação profissional.

Franca, São Paulo: Unesp, 2005, 21p. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000523.pdf>. Acesso em: set. 2019.

OLIVEIRA, J. G. G. Uma idéia genial. *In*: MATOS, F. d. (org.) **Empresa Júnior no Brasil e no Mundo**. 1 ed. São Paulo: Martin Claret, 1997, 159p.

SANTIAGO, E. G. Vertentes teóricas sobre empreendedorismo em Shumpeter, Weber e McClelland: novas referências para a sociologia do trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, v. 40, p. 87-103, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/488>. Acesso em: jul. 2019.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1987.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Resolução nº 020/2012, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre a criação de empresas juniores no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e sua regulamentação. Disponível em: https://ufrb.edu.br/soc/components/com_chronoforms5/chronoforms/uploads/docum ento/resolucao-20-12-conac.pdf. Acesso em: out. 2019.

UFRB. **Resolução nº 004/2014, de 29 de setembro de 2014**. Aprova o regulamento de criação das empresas juniores no âmbito da Universidade Federal do Reconcâvo da Bahia. Disponível em: https://ufrb.edu.br/soc/components/com_chronoforms5/chronoforms/uploads/docum ento/resolucao-04-14-consuni.pdf. Acesso em: out. 2019.

Posfácio

Para não desistir de caminhar e de lutar por direitos...

Lidiane Mendes Kruschewsky Lordelo

Neilton da Silva

Jesus Carlos Delgado Garcia

A dimensão política implica uma condição de exercício fundamental que é própria dos sujeitos que possuem deveres e que gozam do direito de participar das decisões que impactam na definição dos rumos do país, a exemplos da criação e da implementação de políticas públicas e das garantias constitucionais asseguradas aos cidadãos, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Baseado no exposto, a plenitude dos direitos a que toda e qualquer pessoa que pertence ao Estado-nação faz jus, perpassa pelo acesso às políticas públicas que são dirigidas à sociedade em geral. No caso brasileiro, o efeito de um conjunto de reformas focalizantes, experimentadas na última década do século passado e reiteradas no tempo presente, através da “onda de reformas” multisetoriais que temos verificado, marca o final da segunda década do século XXI, indicando que existem novos desafios conceituais, procedimentais e atitudinais a serem enfrentados na perspectiva dos governos executivos e setoriais, representados nas diferentes esferas administrativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Isso significa dizer que haverá sempre muito o que estudar – desde a literatura especializada – e o que produzir, em termos dos conhecimentos novos, a partir de pesquisas com rigor científico, que sejam capazes de enunciar objetos de investigação emergentes, com recortes específicos no campo das políticas públicas. Desse modo,

os resultados dos estudos produzidos no Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPSS) podem trazer importantes contribuições à sociedade, no sentido de ampliar a compreensão de todos sobre o papel do Estado frente aos problemas relativos à negação da cidadania da população cerceada dos direitos de existir.

Pode ainda apontar caminhos à formulação de políticas públicas e para atender às demandas de inovação tecnológica, ao buscar respostas para os dilemas vivenciados pelas pessoas em suas experiências cotidianas, reverberando no exercício de controle social, por intermédio de formação sólida e do protagonismo dos cidadãos que agem em prol do desenvolvimento local, sem perder de vista o contexto global.

É nessa direção que essa coletânea do PPGGPSS se coloca, por um lado, dando visibilidade a algumas produções científicas e, pelo outro lado, despertando nos leitores, nos estudantes e nos interessados em geral na obra, seus olhares e suas curiosidades para que façam uma reflexão situada acerca do papel do Estado, das instituições, dos gestores e dos agentes políticos. Não menos importante, esse debruçar sobre as políticas públicas, da sua criação à sua avaliação, pode indicar a possibilidade de realização de outras pesquisas relacionadas aos temas que foram difundidos e de outros que estão contidos no “campo de públicas” para serem desvelados.

Assim, portanto, o conjunto de textos produzidos por autores interessados pelas políticas públicas (ambientais, educacionais, sociais, CT&I [Ciência, Tecnologia e Inovação], cidadania, acessibilidade, formação profissional, etc), como se pôde verificar, traduzem, o esforço coletivo de um grupo de docentes, discentes e pesquisadores do campo das políticas públicas que se uniram com a intenção de produzir e difundir conhecimentos, assim como, o desejo de esclarecer aos leitores acerca dos sentidos que as políticas públicas assumem no cotidiano da população, sobretudo daquelas

frações das camadas sociais que dependem de amparo e proteção do Estado, representado pelas suas instituições e pelos gestores públicos que trabalham na elaboração, execução e avaliação de ações, programas, projetos, sistemas, estruturas e dispositivos que se voltam para o acesso a direitos, serviços e o bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, esta coletânea abre espaço para uma análise da participação e controle de organizações da sociedade civil organizada que, cientes das suas funções e propósitos na reivindicação de direitos aos cidadãos junto aos órgãos públicos com capacidade instalada para acessibilizar as políticas públicas aos usuários, promovem as condições necessárias para que as garantias constitucionais se efetivem na perspectiva de quem a elas fazem jus, a exemplo da água tratada, dos registros civis, do acesso à universidade, entre outros.

Temos também a expectativa de que essa obra possa servir de referência (básica e/ou complementar) e suporte à formação de futuros profissionais, desde os cursos de graduação, tecnólogos, bacharelados e licenciaturas, até os cursos de pós-graduação *lato sensu*, no nível de especialização, que contemplem no bojo dos seus Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC), ementas de componentes curriculares que discutam temas relevantes da área de políticas públicas, caso os Colegiados, Núcleos Docentes Estruturantes (NDE) e docentes julguem pertinente, resguardadas as especificidades de cada curso.

Sendo assim, as temáticas abordadas neste livro apontam caminhos à integração e à troca de saberes entre docentes e discentes do PPGGPPSS, com estudantes dos cursos de graduação nas modalidades acima mencionadas, através da socialização das experiências de fazer pesquisas, de como realizá-las, com a partilha do raciocínio investigativo, suas fundamentações, seus procedimentos metodológicos, suas discussões dos dados, até a chegada aos seus resultados, para posterior difusão dos conhecimentos.

Pensamos ainda que a integração à qual nos referimos pode se constituir em incentivos à indissociabilidade entre os seguintes:

I) o ensino – os mestrandos e docentes do programa de pós-graduação convidados podem desenvolver ações nas salas de aulas de graduação na universidade junto aos docentes responsáveis pelas turmas,

II) a pesquisa – pela inserção de estudantes de graduação nos grupos de pesquisa e nas investigações desenvolvidas no âmbito da pós-graduação, através das publicações comunicadas à comunidade científica; e

III) a extensão – através da oferta de cursos, projetos, serviços, oficinas, publicações e eventos sobre os mais variados temas de políticas públicas, dirigindo-os às comunidades interna e externa à universidade e, por meio das ações extensionistas, tornar possível a apresentação de pesquisas, o diálogo com pessoas, para com elas poder aprender e ensinar, além de dar subsídios à população visando a busca de aprofundamentos ao exercício de controle social junto aos órgãos responsáveis pela aplicação, oferta de serviços e monitoramento de políticas públicas.

Tendo em vista a diversidade de temáticas que compõem a presente coletânea de textos sobre políticas públicas, suas veredas instigam o desbravamento de caminhos reveladores de providências por parte de gestores públicos, bem como denunciam o quão tortuoso pode ser a vã tentativa de reivindicar garantias constitucionais e percebê-las cada vez mais distantes. Portanto, o teor desta obra pode se mostrar pertinente a numerosos leitores, acadêmicos ou não, desde que se interessem pelas reflexões e sínteses procedidas pelos autores que assinam cada capítulo deste livro.

Para concluir, no bojo das discussões sobre políticas públicas, pensamos que a melhor forma de fazê-lo seria convidando os cidadãos e agentes operadores e beneficiários das políticas para

continuarmos reivindicando os direitos de cidadania, respeitando o país em que vivemos e suscitando o debate acerca das condições materiais e de existência, para uma atuação ética, crítica, consciente e propositiva, com vistas ao enfrentamento dos problemas que impedem todas as formas de desenvolvimento ao aniquilar sonhos, culpabilizar os mais vulneráveis, degradar o meio ambiente, afastar o Estado da sua nação (com sua proteção cada vez mais mínima) e, como consequência, comprometer a sustentabilidade das gerações vindouras, ao interferir no seu direito de viver com qualidade.

Sobre os autores

Alana Sampaio Sá Magalhães

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) (2012) e Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) (2020). Servidora técnica administrativa da UFRB (2015), atuando na Pró-reitoria de Extensão e membro do Conselho Municipal de Juventude de Cruz das Almas (2018).

Alexandre Americo Almassy Junior

Graduado em Agronomia (1997), mestrado em Extensão Rural (2000) e doutorado em Fitotecnia (2004) Universidade Federal de Viçosa (UFV). Especialista em Gestão e Liderança (OUI/ UCS-2010). Professor da UFBA de 2004 a 2006. Atualmente professor Associado da UFRB. Atuou como Coordenador de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social da Proext, Diretor do Centro de Ciências Agrárias e Biológicas (CCAAB) e Coordenador de Ensino de Pós-graduação da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PPGCI). Editor-chefe do periódico Magistra. Membro fundador do Núcleo de Agricultura Familiar e Agroecologia (NAF) da UFRB e é líder do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia desde 2007. Atualmente atua como Tutor do Grupo Conexões de Saberes Sócio Ambientais do Programa de Educação Tutorial (PET) da UFRB e como Coordenador do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social do CCAAB - UFRB.

Aline Borges de Oliveira

Graduada em Direito pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL), Especialista em Direito Público pelo JusPODIVM e Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB. Servidora Técnico-Administrativa na UFRB, atualmente se dedica a secretariar as atividades desenvolvidas pela Direção do Centro de Artes, Humanidades e Letras/UFRB.

Ana Carolina Santana e Santana Santos

Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) (2005). Especialista em *Master in Business Administration* (MBA) Executivo em Saúde: Gestão Hospitalar (2008). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração. Atualmente é Assistente em Administração da UFRB. Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB.

Andreza Sythia Virgolino Guimarães

Mestranda do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB Delegatária do Registro Civil das Pessoas Naturais de Castro Alves - BA. Bacharel em Direito Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tecnóloga em Controle Ambiental, pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte.

Edgilson Tavares de Araújo

Bolsista de Produtividade de Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq). Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/Universidade Católica Portuguesa). Professor Adjunto da Escola de Administração (UFRB). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPSS/UFRB). Presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP).

Eliezer da Cunha Alves

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB. Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Salvador (UNIFACS). Administrador da Faculdade Baiana de Ciências Contábeis (FABAC). Administrador/Chefe do Núcleo de Gestão de Atendimento e Documentação da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis da UFRB.

Emerson Franco Santa Barbara

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB.

Bacharel em Ciências Contábeis – UEFS, especialista em Logística e Distribuição pela UCSAL e Gestão em Saúde pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP – SP). Servidor Público da UFRB, coordenador de licitação e compras da Pró-Reitoria de Administração. Atua como instrutor na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Fabrcio Magalhães Pereira

Administrador, Especialista em Gestão Governamental, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) da UFRB e Servidor Técnico da UNEB.

Iasminni de Souza e Souza

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB), Graduada em Gestão Pública no Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL/UFRB) Membro do Grupo de pesquisa Educação, Avaliação e Tecnologias (GEAT).

Jesus Carlos Delgado Garcia

Doutor em Ciências Sociais: Política (PUC/SP). Docente no PPGGPPSS e no Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade (CETENS/UFRB). Coordenador da Pesquisa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva (PNITA). Coordenador do Catálogo Nacional de Produtos de Tecnologia Assistiva. Presidente da Associação Brasileira de Emprego Apoiado (ABEA).

Jorge Antonio Santos Silva

Professor Associado da UFRB, docente do PPGGPPSS e do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Administrador de Empresas, Economista, Mestre em Administração (UFBA) e Doutor em Ciências da Comunicação Universidade de São Paulo (USP).

Lidiane Mendes Krushewsky Lordelo

Graduada em Engenharia Sanitária e Ambiental pela UFBA (2001), mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS (2006) e doutorado em Energia e Ambiente pelo Centro Interdisciplinar em Energia e Ambiente (2018). Atualmente é professor adjunto da UFRB, vice-coordenador do curso de eng. sanitaria da UFRB.

Neilton da Silva

Doutor em Educação e Contemporaneidade (UNEB), Mestre em Educação e Cultura Contemporânea (UNESA) e Licenciado em Pedagogia (UNESA). É docente e pesquisador do CCAAB/UFRB, atuando no curso de Licenciatura em Biologia, pertence ao quadro permanente de professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPSS) e exerce a função de Tutor do Grupo PET UFRB e Recôncavo em Conexão.

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade

Doutor em Recursos Naturais / Processos Ambientais. Mestre em Engenharia Civil e Ambiental. Engenheiro Civil. Atualmente é Professor Adjunto da UFRB, vinculado ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC). Professor Permanente e Ex-Coordenador do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (CCAAB/UFRB) CCAAB / UFRB. Professor Permanente do Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (Prof.Água/UFBA).

Renato de Almeida

Licenciado em biologia Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Mestre e Doutor em Oceanografia Biológica Instituto Oceanográfico (IO/USP). Docente Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Segurança Social (MPGGPSS/CCAAB/UFRB). Diretor de Projetos do Instituto BiomaBrasil (IBB).

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Pedagoga (FEBA), Mestre em Ensino, Filosofia e História das Ciências (UFBA/UEFS), Doutora em Educação (UFBA). Professora Associada da UFRB, vinculada ao CCAAB, docente do PPGGPSS e da Licenciatura em Biologia. Líder do Grupo de Pesquisa em Educação Avaliação e Tecnologias (GEAT), desde 2010. Superintendente da EDUFRB.

Sílvio César Oliveira Benevides

Professor Adjunto da UFRB, docente do PPGGPSS e do Curso

de Ciências Sociais. Bacharel, Mestre e Doutor em Ciências da Comunicação (UFBA).

Sueline Silva de Souza

Graduada em Gestão de Cooperativas (UFRB). Mestre em Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB), e Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (UFBA/CIAGS). Professora substituta na UFRB/CCAAB.

Susana Couto Pimentel

Doutora em Educação pela UFBA. Professora Associada da UFRB. Docente do MPGPPSS e do Programa de Pós-Graduação em Educação Científica, Inclusão e Diversidade. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Educação, Diversidade e Inclusão. Membro do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Tecnologia Assistiva e Acessibilidade.

Tamires Pereira Passos da Cunha dos Santos

Mestranda no programa de MPGPPSS (UFRB) (2019), e Licenciada em Biologia (UFRB) (2011-2016)

Teófilo Alves Galvão Filho

Mestre e Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduado em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). É Professor da UFRB. Compõe o corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação Científica, Inclusão e Diversidade da UFRB.

Thais Queiroz Oliveira

Mestranda no programa de MPGPPSS (UFRB). Especialização em Gestão, Licenciamento e Auditoria Ambiental na Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) (2018-2019) e Licenciada em Biologia (UFRB) (2010- 2016).

Valmir Conceição Lordelo

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB. Graduado em Engenharia Sanitária e Ambiental pela

UFRB. Foi Diretor do Departamento de Planejamento e Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas - BA. Atuou na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Cruz das Almas.

Esta obra coloca no centro do debate as garantias constitucionais à promoção cidadania da população, que não desiste de lutar pelos direitos de ser e de viver com dignidade. Sua produção decorre dos esforços de docentes e estudantes do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB, que vêm a público partilhar os resultados de seus estudos, investigações e produtos de deram origem a inovações no campo das políticas públicas. A diversidade de temáticas que compõe a coletânea de textos, está organizada em doze capítulos, distribuídos em quatro partes que enunciam algumas veredas da cidadania e suscitam o desbravamento de caminhos indicativos de providências por parte de gestores públicos, para que não se torne vã a tentativa de reivindicar direitos que muitas vezes percebemos cada vez mais distantes.

ISBN: 978-65-87743-40-0



Editora UFRB