



# **Gestão Pública**

## **Prática, Processos e Atores**

**Organizadores**

**Antônio Alves Filho**

**Maria Arlete Duarte de Araújo**

**Volume 1**

**Reitor**

José Daniel Diniz Melo

**Vice-Reitor**

Henio Ferreira de Miranda

---

**Diretoria Administrativa da EDUFRN**

Maria das Graças Soares Rodrigues (Diretora)

Helton Rubiano de Macedo (Diretor Adjunto)

---

**Conselho Editorial**

Maria das Graças Soares Rodrigues (Presidente)

Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Adriana Rosa Carvalho

Alexandro Teixeira Gomes

Anne Christine Damásio

Cândida Maria Bezerra Dantas

Cassiano de Almeida Barros

Cícero Flávio Soares Aragão

Cláudio Marcos Teixeira de Queiroz

Eliane Santos Cavalcante

Euzébia Maria de Pontes Targino Muniz

Francisco Wildson Confessor

Ismenia Blavatsky de Magalhães

Jacqueline de Araújo Cunha

John Fontenele Araújo

Leonardo Mendes Alvares

Lígia Rejane Siqueira Garcia

Marcelo Gomes Pereira

Márcio Dias Pereira

Olívia Moraes de Medeiros Neta

Rogério de Araújo Lima

Samuel Anderson de Oliveira Lima

Tarciro Nortarson Chaves Mendes

Tatyana Mabel Nobre Barbosa

Winifred Knox

---

**Secretária de Educação a Distância**

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

**Secretária Adjunta de Educação a Distância**

Ione Rodrigues Diniz Moraes

**Coordenadora de Produção de Materiais Didáticos**

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

**Coordenação Editorial**

Mauricio Oliveira Jr.

**Gestão do Fluxo de Revisão**

Fabiola Barreto Gonçalves

**Gestão do Fluxo de Editoração**

Mauricio Oliveira Jr.

---

**Revisão Linguístico-textual**

Jakeline Simões Gomes

**Revisão de ABNT**

Edineide da Silva Marques

Fernando Rodrigues da Rocha Junior

**Revisão Tipográfica**

Andreza Souza Santos

**Diagramação**

Ian Medeiros

**Capa**

Augusto Erick Baía Silveira

**Conselho Técnico-Científico – SEDIS**

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo – SEDIS (Presidente)

Aline de Pinho Dias – SEDIS

Apúena Vieira Gomes – SEDIS

Célia Maria de Araújo – CE

Ione Rodrigues Diniz Moraes – SEDIS

Lilian Giotto Zaros – CB

Ricardo Alessandro de Medeiros Valentim – CT

Sulemi Fabiano Campos – CCHLA

Antônio Alves Filho  
Maria Arlete Duarte de Araújo  
*Organizadores*

# **GESTÃO PÚBLICA**

Práticas, Processos e Atores

Volume 1





Fundada em 1962, a Editora da UFRN continua até hoje dedicada à sua principal missão: produzir impacto social, cultural e científico por meio de livros. Assim, busca contribuir, permanentemente, para uma sociedade mais digna, igualitária e inclusiva.

A seleção da obra foi realizada pela Comissão de Pós-graduação, com decisão homologada pelo Conselho Editorial da EDUFRRN, conforme Edital nº 01/2023-PPG/EDUFRRN/SEDIS, para a linha editorial Técnico-científica, de acordo com o disposto no processo 23077.148690/2024-74.

Catálogo da publicação na fonte  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Educação a Distância

Gestão pública : práticas, processos e atores [recurso eletrônico] / organizado por Antônio Alves Filho e Maria Arlete Duarte de Araújo. – 1. ed. – Natal: EDUFRRN, 2025. v. 1.  
1500KB; 1 PDF

ISBN 978-65-5569-618-9

1. Administração Pública. 2. Gestão Pública. 3. Gestão Pública - Práticas. 4. Gestão Pública - Processos. 5. Gestão Pública - Atores. I. Alves Filho, Antônio. II. Araújo, Maria Arlete Duarte de.

CDU 35  
G393

Elaborada por Edineide da Silva Marques CRB-15/488.

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFRRN – Editora da UFRN  
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário  
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil  
e-mail: contato@editora.ufrn.br | www.editora.ufrn.br  
Telefone: 84 3342 2221

## APRESENTAÇÃO

Refletir sobre os temas da gestão pública, com a preocupação de encontrar respostas para os inúmeros desafios que cotidianamente ocupam lugar na agenda pública, constitui o propósito principal do conjunto de textos que compõem o livro **Gestão Pública: Práticas, Processos e Atores - volume 1**.

A diversidade de temas abordados – compras públicas, políticas de inclusão, gestão de processos, gestão de pessoas, política de extensão, gestão de custos e capacidades institucionais – evidencia a necessidade de ampliar o conhecimento sobre as instituições públicas, especialmente as instituições de ensino superior públicas. Essa abordagem busca, acima de tudo, contribuir para a melhoria do desempenho dessas instituições e para o aumento de sua capacidade de entrega de bens e serviços à população. Os variados recortes analíticos e metodológicos empregados nos diferentes textos favorecem **não apenas a compreensão** da forma como o conhecimento foi produzido, mas também estabelecem um diálogo enriquecedor com outros pesquisadores igualmente interessados em apreender a realidade.

O livro **Gestão Pública: Práticas, Processos e Atores - Volume 1**, com exceção do capítulo 1, que é fruto de um relatório de pesquisa desenvolvido pelos autores e que leva o mesmo título, é composto por capítulos originados de trabalhos de dissertação ou projetos de intervenção desenvolvidos pelos primeiros autores, sob orientação do(s) coautor(es). Esses

autores são, respectivamente, discentes e docentes do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Assim, esta obra representa o resultado do esforço coletivo e do compromisso institucional do Programa em produzir e disseminar conhecimento para a comunidade acadêmica, gestores públicos e profissionais interessados na administração pública.

Esperamos que esta publicação cumpra sua finalidade de socializar o conhecimento, promover interlocuções com os diversos atores envolvidos nas problemáticas aqui discutidas e destacar temas atuais que pressionam a agenda pública. Por fim, almejamos que ela contribua para a consolidação e institucionalização do campo da gestão pública.

Antônio Alves Filho  
Maria Arlete Duarte de Araújo

## PREFÁCIO

A construção de conhecimento em/sobre gestão pública é permeada por paradoxos que se manifestam no próprio modo como ela é compreendida no Brasil: enquanto disciplina e objeto de estudo (Lustosa da Costa, 2022), campo de conhecimento (Keinert, 1994) e matéria de ensino (Fischer, 1984). No campo das práticas, as tentativas de modernização administrativa, simplificação de procedimentos, integração organizacional e construção de capacidades – características das reformas da administração pública – coexistem com fragilidades e disfunções que persistem e se renovam, afetando diferentes órgãos, setores e níveis da ação pública. Esse cenário tem moldado a maneira como a gestão pública é praticada e percebida pela sociedade.

De um lado, o recrudescimento de medidas de austeridade fiscal, justificadas pelo argumento de contenção de gastos, tem limitado a capacidade do Estado de atender demandas sociais diversas. Do outro, o aumento paulatino da desconfiança na administração pública tem alimentado a narrativa de sua suposta “inoperância”, com críticas recorrentes sobre a falta de eficiência e a inadequação das respostas oferecidas aos problemas urgentes da sociedade. Esse cenário sugere a necessidade de uma reflexão aprofundada sobre os processos, práticas e atores que compõem a esfera pública e seu papel na construção de soluções efetivas e inclusivas.

Um espaço propício, mas ainda pouco explorado, para a análise e discussão dessas questões é a universidade pública

brasileira. Como instituição pública e espaço de gestão com especificidades que a singularizam, a universidade é, ao mesmo tempo, produto e produtora de processos de gestão. Os estudos sobre a universidade geralmente enfocam sua atividade finalística, discutindo seu papel como instituição social e sua contribuição para a produção e difusão de conhecimento, formação de sujeitos e desenvolvimento da sociedade. Mesmo os debates sobre gestão universitária costumam se restringir a questões gerais, como planejamento, diretrizes institucionais e mecanismos de gestão democrática, relegando a segundo plano outras dimensões intraorganizacionais da “Casa de Máquinas” (Coelho *et al.*, 2020).

O livro GESTÃO PÚBLICA: Práticas, Processos e Atores, organizado pelos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) Antônio Alves Filho e Maria Arlete Duarte de Araújo, e publicado pela EDUFRN, contraria essa tendência e coloca, de forma competente, a universidade no centro do debate sobre gestão pública. A obra, produzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA-UFRN), reúne textos de professores, pesquisadores e egressos do curso de mestrado profissional do programa. Com exceção do primeiro capítulo, os demais são oriundos de dissertações desenvolvidas pelas turmas do PPGP-UFRN em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA), que constitui o principal *locus* privilegiado de análise dos textos.

Este livro é uma excelente contribuição que o PPGP-UFRN dá à sociedade, não apenas pela produção de conhecimento no campo da administração e das políticas públicas, mas também pela qualificação de gestores públicos, cuja atuação ultrapassa as fronteiras da UFRN e do Rio Grande do Norte, alcançando locais



como o Cariri cearense. O programa reforça o papel da UFRN como um dos polos de formação em administração pública no Nordeste brasileiro.

A obra oferece um panorama analítico e reflexivo sobre processos e práticas de gestão pública no fazer universitário. Os nove capítulos que compõem o livro formam um mosaico rico e diversificado de experiências, abordando a universidade como uma organização complexa e multifacetada, passível de análise em diferentes dimensões. Em geral, os estudos buscam, à luz de conceitos e teorias variados e com base em recortes empíricos distintos, caracterizar os processos e práticas de gestão, identificar suas dimensões, alcances e limites, além de propor estratégias e mecanismos para seu aperfeiçoamento.

O texto reforça a importância de reconhecer que a implementação de políticas públicas, a entrega de bens e serviços e o cumprimento dos objetivos institucionais estão diretamente relacionados a uma complexa combinação de instrumentos, processos e atividades intraorganizacionais. Essas atividades, essenciais para a gestão, nem sempre recebem a atenção devida, evidenciando a interdependência entre atividades-meio e atividades-fim. Outro aspecto de destaque no livro são as interfaces técnico-políticas que caracterizam os processos de gestão pública. A construção de capacidades institucionais, técnico-administrativas e político-relacionais é fundamental para aperfeiçoar os processos e reduzir as lacunas entre os objetivos institucionais e os resultados alcançados.

O primeiro capítulo do livro nos convida a ver a universidade como produtora de respostas para os problemas emergentes da sociedade. Apesar das restrições orçamentárias e dos questionamentos sobre sua legitimidade, as universidades brasileiras têm demonstrado sua capacidade de mobilizar

competências institucionais, técnicas e políticas para contribuir efetivamente com o desenvolvimento do país e das regiões em que estão inseridas.

Os capítulos seguintes (dois, três e quatro) exploram práticas e modelos de gestão que orientam a condução de políticas e programas institucionais da universidade, bem como seus resultados em termos de eficácia e efetividade. Os programas analisados têm rebatimentos diretos nas atividades-fim, como a extensão universitária e a inclusão de pessoas surdas e com deficiência auditiva, além de incluir uma atividade-meio essencial para a condução desses processos, como é o caso da gestão de pessoas.

Os capítulos cinco, seis e sete lançam diferentes olhares sobre o processo de compras públicas, refletindo a centralidade dessa atividade não apenas para dar suporte ao fazer universitário, mas também por seu impacto potencial sobre a economia local e regional e no desenvolvimento do território, notadamente por meio da inserção de fornecedores locais. Os dois capítulos que encerram a obra abordam os desafios do desenho e da implementação de processos e sistemas voltados para a melhoria do fluxo de comunicação, das rotinas de trabalho, das colaborações intra e interorganizacionais e da disponibilização de informações.

Os textos levantam a discussão sobre os desafios atuais da gestão pública. Tais desafios se expressam de modo particular em cada contexto organizacional e exigem soluções customizadas, mas que podem ser adaptadas para outras práticas e contextos de implementação. O conjunto desta obra é uma leitura fundamental para a comunidade científica e para os praticantes do chamado Campo de Públicas no Brasil. Além disso, o livro é recomendado para pessoas interessadas em desvendar o cotidiano da universidade pública, seus órgãos, fluxos, processos, práticas e atores, compreendendo sua pluralidade, complexidade e hibridismo.

Tomar a universidade como espaço e objeto de gestão pública desafia a capacidade de construir modelos analíticos que não mutilem os sentidos e significados histórica e socialmente atribuídos a essa instituição tão cara a todos nós. Os professores Antônio e Arlete assumiram tal desafio e o cumpriram com maestria neste livro que ora oferecem ao público. Parabenizo-os pela organização do texto e ao conjunto dos autores que compõem o manuscrito, ao mesmo tempo em que agradeço o honroso convite e a confiança em mim depositada para elaborar este prefácio.

Que a leitura desta obra inspire outros professores, pesquisadores e estudantes do Campo de Públicas a continuarem esta tradição de estudos de natureza implicada. Oxalá as análises, resultados e recomendações aqui contidos também contribuam para o fortalecimento de uma gestão pública engajada na busca de soluções efetivas para os problemas da sociedade.

Muito obrigado! Boa leitura!

Francisco Raniere Moreira da Silva\*

---

\* Professor de Administração Pública e Políticas Públicas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (CCSA/UFCA). Doutor e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia - NPGA/UFBA. Líder do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (UFCA). Docente permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-UFCA) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS-UFBA). Conselheiro (2021-2023) e diretor financeiro (2023-2025) da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPEC). Membro da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) e da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

## REFERÊNCIAS

COELHO, F. S.; CORRÊA, V.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 54, n. 4, p. 839–859, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200382>.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 24, n. 4, p. 278–288, 1984. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000400038>.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 34, n. 3, p. 41–48, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901994000300004>.

LUSTOSA DA COSTA, F. Por uma gestão pública nova. In: ARAÚJO, M. A. D. (ed.). **Gestão pública contemporânea no Brasil**. 1. ed. Natal: EDUFRN, 2022. p. 8-17. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51042/1/Gest%c3%a3o\\_P%c3%bablica\\_Contempor%c3%a2nea\\_no\\_Brasil\\_ARA%c3%9aJO\\_2022.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51042/1/Gest%c3%a3o_P%c3%bablica_Contempor%c3%a2nea_no_Brasil_ARA%c3%9aJO_2022.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

## SUMÁRIO

### *Capítulo 1*

UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS:  
CAPACIDADES CONSTRUÍDAS E/OU MOBILIZADAS  
PARA O COMBATE AO CORONAVÍRUS 16

*Antonio Alves Filho*

*Fabio Resende Araújo*

*Maria Arlete Duarte de Araújo*

*Marconi Macedo Neves*

### *Capítulo 2*

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO  
ENSINO E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO CARIRI (PEXX/UFCA) 58

*Angélica Almeida de Sousa*

*Pamela de Medeiros Brandão*

### *Capítulo 3*

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS:  
UMA ANÁLISE EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA  
DE ENSINO SUPERIOR DO NORDESTE DO BRASIL  
PELA ÓTICA DE ATORES INSTITUCIONAIS 87

*Adriana Cristina Gomes de Araújo*

*Antônio Alves Filho*

#### Capítulo 4

POLÍTICA E PRÁTICAS DE INCLUSÃO DE SURDOS  
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

123

*Rute da Silva Leandro*

*Pamela de Medeiros Brandão*

#### Capítulo 5

COMPRAS PÚBLICAS: DIFICULDADES DAS MICRO  
E PEQUENAS EMPRESAS LOCAIS NOS PREGÕES  
ELETRÔNICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

156

*Eduardo Domingos de Lima*

*Maria Arlete Duarte de Araújo*

#### Capítulo 6

GESTÃO DE COMPRAS DE LIVROS E DESENVOLVIMENTO DE  
ACERVO DO SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CARIRI

200

*Ana Paula de Oliveira Gomes*

*Pamela de Medeiros Brandão*

#### Capítulo 7

MELHORA DA EFICIÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS  
MEDIANTE *DESIGN SCIENCE RESEARCH*: PERSPECTIVA  
PRÁTICA EM UM PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

230

*Rafael Alves Damasceno*

*Fábio Resende de Araújo*

## Capítulo 8

IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS DE PROJETOS DE  
ARQUITETURA, ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO AO AMBIENTE  
BIM NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA) 251

*Washington Luiz de Sousa Júnior*

*Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans*

*Marcos Fernando Machado de Medeiros*

## Capítulo 9

IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE CUSTO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA VIABILIZAR O SISTEMA DE  
INFORMAÇÕES DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL (SIC)  
EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO 288

*Reinaldo Santos Oliveira Júnior*

*Fábio Resende de Araújo*

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES 326

# 1 UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

## CAPACIDADES CONSTRUÍDAS E/OU MOBILIZADAS PARA O COMBATE AO CORONAVÍRUS

*Antonio Alves Filho*

*Fabio Resende Araújo*

*Maria Arlete Duarte de Araújo*

*Marconi Macedo Neves*

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento do coronavírus no início de 2020, acompanhado por uma crise grave de saúde pública, inaugurou um período de enormes incertezas nos âmbitos econômico, político e social em todo o planeta. O forte abalo nas economias, causado pela paralisação das atividades, fechamento de empresas e aumento do desemprego, intensificou processos já em curso de precarização do trabalho, como a flexibilização, o trabalho intermitente, a uberização, o uso de novas tecnologias, o rebaixamento do custo do trabalho e a perda de poder dos sindicatos. Esses fatores resultaram em um aumento exponencial da pobreza e colocaram forte pressão sobre o poder público.

Em um contexto fortemente marcado por políticas neoliberais, especialmente no mundo ocidental, alguns consensos começaram a se formar para lidar com a crise sanitária, destacando-se a necessidade de intervenção do Estado na economia,



a relevância dos sistemas públicos de saúde, a superação da crise por meio da ciência e o reconhecimento de que o mundo enfrentava uma emergência de saúde sem precedentes.

No Brasil, a crise sanitária emergiu em um ambiente em que as políticas públicas já vinham sofrendo deterioração devido à aprovação da Emenda Constitucional n. 95, de 16 de dezembro de 2016, que teve forte impacto nas políticas sociais, particularmente nas áreas de saúde e educação<sup>1</sup>. Na saúde, os cortes orçamentários comprometeram fortemente a garantia de um sistema público, gratuito e universal, conforme preconiza o Sistema Único de Saúde (SUS). Na educação, os sucessivos cortes de orçamento, ano após ano, prejudicaram todos os níveis educacionais, especialmente as atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas pelas universidades públicas federais.

A partir de 2019, sob o governo Jair Bolsonaro, além da continuidade da política de cortes orçamentários, outras ações restritivas com forte impacto nas atividades-fim das universidades – ensino, pesquisa e extensão – foram implementadas. Entre essas ações, destacam-se os cortes em bolsas de pós-graduação, bolsas de pesquisa e investimentos em ciência e tecnologia.

Entre 2014 e 2018, o investimento em educação no país caiu 56%, passando de R\$11,3 bilhões para R\$ 4,9 bilhões. Segundo a Lei Orçamentária de 2019, esse valor poderia chegar a R\$ 4,2 bilhões. O ensino superior, por sua vez, registrou uma queda de 15% nos investimentos, conforme dados do Sistema Integrado

---

<sup>1</sup> Rossi e Dweck (2016) indicam que o novo Regime Fiscal Brasileiro criado por meio da EC 95 (nominada de PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal) limita os gastos a um teto reajustado apenas pela inflação acumulada (exceto os gastos do pagamento de juros da dívida pública) e esta austeridade fiscal resulta em uma redução do tamanho do Estado principalmente nas áreas de Educação e Saúde.

de Administração Financeira do Governo Federal (Sayuri, 2019). Além dos aspectos financeiros, as universidades públicas federais enfrentaram ataques à pertinência e à qualidade social de suas ações, sendo frequentemente apresentadas como perdulárias, pouco produtivas e ineficientes.

No Brasil, assim como no restante do mundo, tornou-se evidente, com o avanço da propagação do coronavírus, que a crise sanitária exigiria um forte investimento do Estado na formulação de políticas públicas. Essas políticas seriam essenciais para enfrentar os desafios impostos à saúde pública e mitigar os impactos sociais e econômicos decorrentes da paralisação das atividades econômicas. A situação de emergência nacional foi caracterizada pela Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Também ficou claro que a superação da crise sanitária dependeria de uma resposta rápida e eficaz da ciência, particularmente na viabilização de vacinas para conter a disseminação do vírus. Ao mesmo tempo, ampliava-se a compreensão de que os problemas enfrentados eram de grande complexidade, exigindo análises, estudos, avaliações e proposições em diversas áreas da vida em sociedade.

Nesse contexto, as universidades públicas federais, assim como várias outras instituições e setores da sociedade, foram fortemente impactadas pela crise sanitária. As dificuldades para garantir a continuidade segura de suas atividades obrigaram essas instituições a adotar o ensino remoto e o teletrabalho, além de adiar projetos de pesquisa e extensão. Apesar das novas condições de trabalho, a emergência do coronavírus trouxe para a agenda das universidades a necessidade de realizar um conjunto de ações voltadas para compreender a pandemia e seus efeitos. Diante dessa realidade, emergiu a questão de pesquisa: as universidades públicas federais, como *lôcus* de produção e socialização

do conhecimento, seriam capazes de responder à altura dos desafios impostos pela crise sanitária?

Com essa indagação, este capítulo apresenta e discute dados da pesquisa “Universidades Públicas Federais no enfrentamento ao coronavírus: construção e mobilização de capacidades e lições aprendidas”, publicada em 2020 como relatório de nossa autoria. O estudo, realizado com as universidades públicas federais (67 instituições), teve como objetivo mapear as contribuições dessas universidades no enfrentamento à pandemia e identificar as capacidades que estavam sendo construídas e/ou mobilizadas.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a seção dois discute o tema das capacidades organizacionais, com foco nas capacidades construídas e/ou mobilizadas para lidar com o coronavírus; a seção três apresenta a metodologia da pesquisa; a seção quatro discute os resultados com base nas categorias analíticas de capacidades de pesquisa, disseminação de informações, produção de insumos, proposição de soluções de gestão e políticas públicas, formação e realocação de recursos; por fim, a conclusão aborda a pertinência social das universidades públicas federais na busca de soluções para a crise sanitária.

## **2 CAPACIDADES CONSTRUÍDAS E/OU MOBILIZADAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

A discussão sobre capacidades em estruturas acadêmicas e administrativas, características de uma configuração organizacional muito particular como a universidade, não é algo trivial. A complexidade decorre do fato de que, nesse espaço, coexistem

não apenas diferentes áreas do conhecimento, mas também distintas unidades administrativas, como hospitais, escolas de música, colégios agrícolas, fábricas de medicamentos, emissoras de televisão e rádio, entre outras. Essas unidades, por sua vez, trazem consigo valores, normas, processos e traços culturais próprios, o que cria dinâmicas específicas e muitas vezes singulares.

Dessa forma, em razão dessa estrutura organizacional particular, na qual convivem múltiplas organizações, valores, públicos, interesses distintos e saberes variados – técnicos, acadêmicos e populares –, torna-se mais adequado afirmar que a capacidade pode ser traduzida de diferentes formas, dependendo do momento e do contexto.

As universidades são estruturas organizacionais caracterizadas por extrema profissionalização, divisão de tarefas, hierarquias, sistemas de controle, ingresso por mérito, normas, poder ambíguo e disperso, decisões descentralizadas, reduzida coordenação das tarefas e uma acentuada especialização do conhecimento, o que as torna burocracias bastante particulares. Para Araújo (1996, p. 75), “essas características indicam que a universidade é uma estrutura administrativa, um sistema político, um centro científico, uma academia, um foco cultural e uma fonte de valores, ou seja, uma estrutura de muitas complexidades”.

Dadas essas especificidades, Mintzberg (1995) afirma que as universidades podem ser vistas como uma configuração estrutural denominada Burocracia Profissional, caracterizada, entre outros aspectos, pela existência de regras externas à sua estrutura – como as provenientes de outras burocracias profissionais –, pelo recurso a autoridades de natureza profissional e pela lealdade maior com a comunidade externa. Outro ponto que define a natureza da burocracia profissional é o fato de que:

A burocracia profissional é uma estrutura descentralizada, tanto na dimensão vertical quanto na horizontal. Uma grande quantidade de poder sobre o trabalho operacional permanece na base da estrutura com os profissionais do núcleo operacional. [...] O poder do profissional deriva do fato de que não só o seu trabalho é muito complexo para ser supervisionado por gerentes ou padronizado por analistas, como também porque seus serviços são, caracteristicamente, de grande procura. Isso dá mobilidade ao profissional, o que lhe permite insistir em ter considerável autonomia em seu trabalho (Mintzberg, 1995, p. 195-196).

A denominação de Burocracia Profissional, ao enfatizar o papel central da comunidade de especialistas, destaca que, embora submetidos às normas internas da organização, esses profissionais mantêm uma relação de maior frequência e lealdade com a comunidade externa, composta por seus pares. Essa perspectiva revela que os esquemas tradicionais de divisão de trabalho, tarefas, hierarquia, autoridade, controles e normas explicam apenas de forma limitada o funcionamento da universidade e, conseqüentemente, o modo com suas capacidades são criadas.

Por outro lado, o destaque à atuação dos profissionais detentores de conhecimentos específicos oferece uma explicação mais consistente para a dinâmica de equipes de trabalho, comitês e grupos de pesquisa. Essa atuação também ajuda a compreender como muitas atividades são realizadas, os vínculos estabelecidos com comunidades externas e a capacidade de resposta a problemas específicos que exigem conhecimento especializado. Assim,

as burocracias profissionais muitas vezes são denominadas organizações “colegiadas” Por isso, alguns profissionais gostam de descrevê-las como pirâmides invertidas, com os operadores profissionais no topo e os administradores

abaixo para servi-los. [...] O que frequentemente surge na burocracia profissional são hierarquias administrativas paralelas, uma democrática de baixo para cima para os profissionais e, uma segunda burocraticamente mecanizada de cima para baixo para assessoria de apoio. Na hierarquia profissional o poder está na perícia, ou seja, alguém goza de influência em virtude de conhecimentos e habilidades (Mintzberg, 1995, p. 197).

Assumir que a universidade constitui um tipo particular de burocracia profissional nos conduz a refletir sobre o tema da capacidade organizacional sob duas óticas: o conhecimento técnico, que caracteriza principalmente as atividades-meio, e o conhecimento especializado de diversas áreas do saber. Ambos são articulados por meio da estruturação das atividades, que envolve divisão de trabalho, poder, delegação de autoridade, hierarquia e controle. Essa perspectiva implica reconhecer que os resultados organizacionais dependem de como os recursos – humanos, materiais, tecnológicos, econômicos e sociais – são combinados e de como essas duas dimensões integram.

No âmbito das atividades-meio da gestão universitária, as capacidades referem-se ao funcionamento institucional, abrangendo áreas como gestão de pessoas, finanças, controle, patrimônio, informação e tecnologias da informação. Essas funções exigem que o corpo técnico-administrativo domine o conhecimento técnico necessário para desenvolver capacidades alinhadas aos objetivos institucionais. Tais capacidades estruturam o funcionamento da universidade e sustentam a execução das atividades acadêmicas e administrativas.

Já no que tange às atividades-fim das universidades, as capacidades estão relacionadas às demandas específicas das atividades de ensino, pesquisa e extensão. O elemento central que conecta

essas atividades é o conhecimento produzido e socializado, configurando, de acordo com as especificidades de cada área ou subárea, saberes especializados sobre temas determinados.

As universidades, portanto, constituem estruturas burocráticas que, simultaneamente, articulam diferentes saberes, atores, interesses e valores. Essa articulação abrange segmentos diversos da comunidade acadêmica, áreas de conhecimento variadas, microculturas específicas dos ambientes universitários, além de relações com o meio interno e externo, adaptando-se às demandas da sociedade.

Nesse contexto multifacetado, a capacidade organizacional das universidades é marcada pela coexistência de valores burocráticos e acadêmicos, que nem sempre são congruentes. Quando os assuntos envolvem a gestão das atividades-meio, prevalecem critérios como a lógica custo-benefício, a eficiência dos processos, o cumprimento das formalidades legais, a distribuição de tarefas e a produtividade. Por outro lado, nos assuntos acadêmicos, predominam critérios associados a campos específicos do conhecimento e valores compartilhados por pares em espaços acadêmicos e programas de pesquisa.

Essa convivência de lógicas distintas caracteriza a dualidade das universidades. Como afirma Etkin (2000, p. 75, tradução nossa):

isso tem a ver com: a) as demandas ou pressões contraditórias que vêm dos diversos atores no contexto; b) a diversidade de critérios e objetivos que orientam a organização e não são complementares; c) os efeitos colaterais ou consequências não desejadas das medidas de governo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Esto tiene que ver con: a) las demandas o presiones contradictorias que vienen desde los diversos actores en el contexto, b) la diversidad de criterios y objetivos que orientan la organización y no son complementarios, c) los efectos colaterales o consecuencias no deseadas de las medidas de gobierno

Alguns problemas recorrentes em burocracias profissionais impactam diretamente a capacidade de alcançar os objetivos propostos. De acordo com Mintzberg (1995), variáveis como a extrema autonomia dos profissionais, dificuldades no controle do trabalho, problemas de coordenação e liberdade de ação são inerentes à natureza da burocracia profissional.

Como consequência, “a noção de estratégia – um modelo único e integrado de decisões, comum para toda a organização – perde uma boa parte de seu significado na Burocracia Profissional” (Mintzberg, 1995, p. 198). Isso ocorre porque “a burocracia profissional não é uma entidade integrada” e sim “uma coleção de indivíduos que estão juntos para conseguir recursos comuns e serviços de suporte, mas por outro lado deseja que os deixe sozinhos” (Mintzberg, 1995, p. 206).

Portanto, não se encontra na mesma organização uma avaliação homogênea de seus processos constitutivos e significados. Pelo contrário, pode-se identificar diferentes microculturas dentro da mesma instituição, com variações nos vínculos com as normas burocráticas. En el campo, no cumprimento das regras e procedimentos, e na interpretação dos objetivos organizacionais. Essa diversidade decorre não apenas da dualidade característica da burocracia profissional, mas também do fato de que a organização não pode ser considerada exclusivamente a partir de seus atos constitutivos. As condições iniciais se modificam constantemente em um ambiente de incerteza (Etkin, 2000).

Esses aspectos definem a maneira como a universidade, enquanto burocracia profissional, articula suas partes constitutivas, as tarefas a serem realizadas, as funções e responsabilidades, as capacidades existentes ou a serem mobilizadas e os recursos necessários para atingir seus objetivos. Harmon e Mayer (1999), ao analisarem diferentes dimensões das relações organizacionais



–, trazem uma importante contribuição para a compreensão dessa dinâmica. Segundo os autores:

No campo interorganizacional, o administrador público atua como representante ou agente de uma organização que visita, fala, discute e trata com agentes similares de outras organizações. [...] O segundo campo é o intraorganizacional, onde a linguagem costuma ser a do organograma, a de quem manda em quem. [...] O terceiro campo é o da organização em face do indivíduo, em que o administrador público – de novo atuando como agente – enfrenta dirige, persuade e trata com outros indivíduos que se falam dentro (colaboradores, subordinados, superiores) e fora (clientes, cidadãos)<sup>3</sup> (Harmon; Mayer, 1999, p. 56-57, tradução nossa).

As dimensões indivíduo-organização, intraorganizacional e interorganizacional, presentes em qualquer estrutura organizacional, em maior ou menor grau, acentuam a complexidade dos arranjos e processos que precisam ser propostos e articulados para constituir capacidades capazes de garantir a continuidade das atividades ao longo do tempo. Esses processos podem incluir: políticos e de poder, condução e decisão, influência e motivação, comunicação e significação, operações básicas, além de avaliação e controle. Esses elementos não operam isoladamente, mas estão

---

<sup>3</sup> En el campo interorganizacional, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. (...) El segundo campo es el intraorganizacional, donde el lenguaje suele ser el del organograma, el de quién manda a quién. (...) El tercer campo es de la organización frente al individuo, en que el administrador público - de nuevo actuando como agente - enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes, ciudadanos).

interconectados, com a preocupação maior de manutenção e desenvolvimento da organização (Etkin, 2000).

Nas universidades, os processos organizacionais naturalmente conformam a criação de capacidades administrativas e acadêmicas, que são orientadas por valores estruturantes das decisões relacionadas à condução das atividades. Nessa perspectiva, o desenvolvimento de capacidades refere-se à construção e/ou mobilização de respostas às demandas, desafios e oportunidades externas, utilizando os recursos disponíveis em processos recorrentes no tempo.

Entretanto, é importante destacar que o conceito de capacidade é polissêmico, trazendo consigo diversas indagações. Fala-se de: Capacidade financeira? Capacidade tecnológica? Capacidade de investimento? Capacidade de articulação? Capacidade de ensino? Capacidade de pesquisa? Além disso, surgem outras questões: Capacidade para quê? Para quem? Como se materializa? Essas ambiguidades revelam que o tema carece de um terreno conceitual mais sólido.

Ampliando a análise para o contexto da ação pública, onde o termo capacidade tem sido amplamente utilizado, ele é associado à avaliação das condições para implementação de políticas públicas. Conceitos como capacidade institucional, capacidade de gestão e capacidade para políticas públicas têm sido usados para explicar os resultados da administração pública.

Nesse sentido, Gomide e Pires (2014) propõem duas dimensões fundamentais para compreender a capacidade estatal: técnico-administrativa (recursos disponíveis, instrumentos de coordenação, mecanismos de monitoramento) e político-relacional (interação com atores políticos, canais de participação social, articulação com controles). Eles destacam que as capacidades estão intrinsicamente relacionadas aos arranjos institucionais

que integram burocracia, atores do sistema representativo, participativo e de controle. A ideia do arranjo institucional como variável explicativa da capacidade é particularmente útil para esta discussão, pois a estrutura de governança desses arranjos pode determinar o grau de eficácia das capacidades na consecução dos objetivos propostos. Adicionalmente, o conceito de capacidades para políticas públicas, apresentado por Wu, Ramesh e Howlett (2015) *apud* Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 89-90), amplia essa perspectiva ao trazer novas dimensões analíticas para o debate, uma vez que

elaboraram um arcabouço teórico capaz de operacionalizar o conceito em três tipos de competências – analítica, operacional e política –, que envolvem o uso de três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual. Assim, as competências analíticas garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreende o apoio e a confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual envolve o conhecimento político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Além dessas perspectivas, a compreensão multidimensional das capacidades estatais pode ser enriquecida pela classificação proposta por Yen *et al.* (2022), que identifica três dimensões: coercitiva, manifestada na competência de um Estado para

impor a obediência dos cidadãos; administrativa, consignada na habilidade estatal para planejar e implementar políticas; e extra-tiva, expressa na capacidade de obter recursos da sociedade para sua condução.

Neste trabalho, o foco recai precisamente sobre a segunda dimensão, a administrativa, dado que as universidades constituem ambientes que agregam especialistas em diversas áreas. No contexto brasileiro, esse papel foi particularmente evidenciado durante a pandemia, quando muitos desses especialistas participaram ativamente de comitês locais de combate à crise.

Assim como ocorre no campo da ação pública, não há consenso sobre uma definição única de capacidade, e os esforços para explicá-la frequentemente recaem na escolha de atributos que a qualifiquem. O conceito, portanto, pode ser associado a dimensões técnicas, administrativas, políticas, operacionais e analíticas, abrangendo diferentes níveis de recursos. Essa diversidade de abordagens muitas vezes resulta em definições amplas, como apontado por Veloso *et al.* (2011, p. 19), que

[...] a capacidade de gestão pública pode ser definida e descrita de diversas formas, mas basicamente consiste na habilidade das administrações de cumprir suas responsabilidades em um governo democrático: i) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; ii) gerir programas e pessoas de forma eficiente; iii) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

As dificuldades em delimitar o conceito de capacidade motivaram a edição do Decreto n. 6.944, de 21 de agosto de 2009, que definiu, em seu art. 1º, o que deveria ser compreendido como fortalecimento da capacidade institucional, sem contudo, especificar o termo capacidade. Posteriormente, esse decreto foi

revogado pelo Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas para aprimorar a eficiência organizacional da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto também dispõe sobre concursos públicos e regulamenta o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

O art. 2º do Decreto n. 9.739 aborda o fortalecimento da capacidade institucional, definido como o conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições de funcionamento das instituições, especialmente por meio de iniciativas organizacionais que proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais. Esses fortalecimento visa, em particular, à execução eficiente dos programas previstos no plano plurianual, abrangendo os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Como se observa, a principal diretriz dos decretos é criar condições para a execução dos programas e para o desempenho adequado das instituições, com vistas ao desenvolvimento da capacidade institucional. Dessa forma, a administração pública pode garantir, em tempo hábil e com qualidade, a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

O aspecto da entrega em tempo hábil ganha destaque em momentos de crise, como o vivenciado durante a pandemia. Nesses contextos, a gestão de crises tem sido amplamente analisada sob a ótica das capacidades estatais. Nesse sentido, Mao (2021) aponta o reconhecimento, pela comunidade acadêmico-científica, de relevância de elementos como a coordenação entre organizações, a análise de informações e a eficiência na entrega de serviços públicos essenciais.

A partir dessa perspectiva, propõe-se uma linha específica de estudo sobre as capacidades estatais voltadas para a gestão de

crises, estruturada em quatro dimensões principais: capacidade de informação, capacidade de decisão e implementação, capacidade de coerção e capacidade de mobilização e cooperação. Dentre essas, as universidades podem ser diretamente relacionadas à primeira e à última dimensões, além de contribuírem indiretamente para a segunda.

Com foco na reação estatal à pandemia, Cronert (2022) ressalta a relação entre o grau de abertura dos sistemas políticos, expressa na amplitude da democracia, e as capacidades estatais, evidenciadas nas respostas oferecidas aos desafios impostos pela Covid-19. Entre outras questões, o autor destaca a importância de uma resposta rápida em ambientes democráticos para garantir a prevenção de danos, fundamentada no uso eficiente das capacidades estatais.

Nesse contexto, as universidades públicas federais têm um papel de destaque, pois compõem uma rede de alcance nacional integrada por especialistas que atuam como referências locais, regionais e nacionais em suas respectivas áreas de conhecimento. Essa posição estratégica gera expectativas de que as universidades sejam capazes de oferecer soluções rápidas, eficazes e de amplo alcance territorial, particularmente em iniciativas voltadas à prevenção e mitigação de crises.

Embora essas contribuições se refiram à ação estatal, pode-se, por analogia, trazer para o nosso debate a importância de qualificar o conceito de capacidade a partir de sua vinculação com atributos políticos, técnicos, operacionais, analíticos e relacionais. Esse esforço para tornar o conceito mais concreto é de extrema relevância, pois o qualificativo atribuído permite identificar com mais clareza o foco da análise.

Dessa forma, o conceito de capacidade pode ser entendido como a habilidade competente de mobilizar recursos de diversas

naturezas dentro da estrutura organizacional, viabilizando o alcance de objetivos e metas, garantindo um desempenho satisfatório e assegurando a continuidade da organização ao longo do tempo. Essa competência se fundamenta na articulação de dimensões políticas, técnicas, relacionais e operacionais.

Em outras palavras, a capacidade pode ser traduzida como um conjunto de atividades executadas com eficiência, que agregam valor à organização, transformam recursos e competências, e podem ser analisadas a partir de atributos que as caracterizam, tais como: políticos, técnicos, negociais e relacionais. Esses atributos não são excludentes e, quando combinados, resultam em ações efetivas.

Dada a polissemia do conceito, é mais viável agregar a ele um atributo específico quando se deseja identificar capacidades em organizações. Nesse sentido, entende-se que as universidades, enquanto burocracias profissionais, podem construir e/ou mobilizar um conjunto de capacidades administrativas e acadêmicas, entre as quais se destacam: a) capacidade de pesquisa; b) capacidade de criar e disseminar informações; c) capacidade de produção de insumos; d) capacidade de realocar recursos; e) capacidade formativa técnica; e a f) capacidade de criar soluções de gestão.

Segue, pois, uma breve descrição de cada uma dessas capacidades, tendo como pano de fundo a crise de saúde pública provocada pela emergência do coronavírus:

**a) Capacidade de pesquisa** – refere-se à habilidade de produzir conhecimento sobre o coronavírus, seja do ponto de vista epidemiológico, dos cuidados e formas de controle e transmissão, seja dos impactos sociais, econômicos, culturais e ambientais causados pela pandemia. A capacidade de pesquisa é intrínseca à

razão de ser da universidade e mobiliza naturalmente a comunidade acadêmica, tanto pela aglutinação interna de pesquisadores quanto pela formação de redes com outras instituições. Assim, o foco é verificar os projetos de pesquisa vinculados ao coronavírus, que indicam a construção e/ou mobilização de novas capacidades diante de um fato novo.

**b) Capacidade de criar e disseminar informações à população sobre o vírus e seus impactos sociais** – diz respeito à ampliação e circulação de informações capazes de orientar a população diante de uma doença nova e desconhecida. Essas informações podem abranger cuidados, higienização, tratamentos, formas de disseminação e combate às fake news. Podem ser apresentadas em diversos formatos: vídeos, boletins, cartilhas, programas de rádio e TV, redes sociais, estatísticas, entre outras.

**c) Capacidade de produção** – focaliza a oferta de insumos utilizados no combate ao coronavírus, como álcool, máscaras, protetores faciais, testes, vacinas, conserto de equipamentos, realização de exames laboratoriais, desenvolvimento de plataformas digitais, entre outros.

**d) Capacidade de realocar recursos diversos para apoiar o combate ao coronavírus** – envolve a habilidade das universidades de definir ações de solidariedade utilizando os recursos à sua disposição. Isso inclui a reutilização de espaços e equipamentos para atender às necessidades emergenciais, como o uso de instalações físicas e laboratoriais para fins relacionados ao contexto da pandemia.



**e) Capacidade formativa técnica** – relaciona-se à qualificação de profissionais de saúde e de outras áreas envolvidas no combate ao coronavírus. Isso demanda programas formativos baseados em conhecimento científico para preparar esses profissionais a lidar com os desafios impostos pela pandemia.

**f) Capacidade para propor soluções de gestão para apoiar iniciativas de combate ao coronavírus e desenhar políticas públicas** – trata-se da construção e/ou mobilização de capacidades voltadas para proposição de soluções de gestão, políticas públicas e articulação com poderes e instituições da sociedade civil, visando ações coordenadas e eficazes.

É importante destacar que essas capacidades exigem, além de conhecimento especializado, estruturas de governança que, por vezes, demandam redesenhos de processos, realocação de pessoas, articulação com instâncias internas e externas, financiamento, busca de novos parceiros e incorporação de novas tecnologias.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa, de natureza exploratória e descritiva, teve como objetivo mapear as formas pelas quais as universidades públicas federais contribuíram para o enfrentamento da pandemia do coronavírus. O estudo foi realizado com 67 instituições distribuídas pelas cinco regiões do Brasil, configurando-se, assim, como uma pesquisa censitária. As Regiões Nordeste e Sudeste concentram 19 instituições cada, seguidas pela Região Sul, com 11 instituições, pela Região Norte, com 10 instituições, e pela Região Centro-Oeste, com 08 instituições.

A coleta de dados ocorreu entre 15 de março e 1º de maio de 2020, abrangendo informações referentes ao período de 31 de janeiro a 1º de maio de 2020. Essa delimitação temporal concentrou-se, principalmente, no período posterior ao reconhecimento da situação de pandemia.

O levantamento das informações iniciou-se a partir da relação dos nomes das universidades públicas federais por região. Os dados foram coletados nas páginas oficiais das instituições, por meio de uma leitura detalhada das informações sobre as ações desenvolvidas para combater o coronavírus, com base nas categorias analíticas previamente descritas: capacidade de pesquisa, capacidade de criação e disseminação de informações e apoio à população sobre o vírus e seus impactos sociais; capacidade de produção de insumos; capacidade de realocação de recursos para apoiar o combate ao coronavírus; capacidade formativa técnica; e capacidade de proposição de soluções de gestão e políticas públicas.

Durante o acesso aos portais, foram buscadas todas as informações disponíveis sobre a atuação das instituições frente à pandemia do coronavírus. As categorias analíticas orientaram o mapeamento das ações realizadas em todas as universidades públicas federais, gerando informações sobre os esforços empreendidos. O objetivo foi permitir a identificação das capacidades construídas e/ou mobilizadas, o quantitativo de ações realizadas, sua distribuição regional, bem como avaliar a uniformidade e/ou pluralidade dessas iniciativas.

## 4 RESULTADOS

Após o levantamento de todas as ações realizadas no período analisado, constatou-se que as universidades públicas federais

construíram e/ou mobilizaram um conjunto de capacidades que as posicionaram na vanguarda da geração de conhecimento, práticas e articulações com a comunidade e os poderes locais no enfrentamento ao coronavírus.

Foram contabilizadas 430 ações envolvendo à criação e disseminação de informações sobre diversos aspectos da pandemia, voltadas tanto para a orientação da população quanto para a produção de recomendações direcionadas aos poderes públicos e à sociedade civil sobre os impactos sociais da crise sanitária. Além disso, registraram-se 321 ações destinadas à produção de insumos, como álcool, máscaras, protetores faciais, testes, água sanitária, sabão e equipamentos.

No âmbito das soluções gerenciais, foram identificadas 197 ações voltadas para atenuar os efeitos da crise sanitária, incluindo articulações com poderes locais e/ou a sociedade civil para a proposição de políticas públicas. Também foram contabilizadas 123 ações de pesquisa sobre diferentes aspectos da pandemia, abrangendo estudos sobre medicamentos, transmissibilidade, vacinas, formas de proliferação do vírus, mapeamento de focos de contaminação e os impactos econômicos e sociais da crise.

Outras 62 ações referiam-se à realocação de recursos das instituições para atender demandas dos sistemas de saúde, como a cessão de espaços e sua utilização para fins específicos relacionados à pandemia. Por fim, foram registradas 31 ações voltadas à formação técnica sobre o vírus, destinadas a profissionais da área de saúde.

De acordo com Alves Filho *et al.* (2020), em termos percentuais, 36,9% das ações referem-se à geração de informação sobre o vírus; 27,6% à produção de insumos; 16,9% às soluções de gestão; 10,6% às pesquisas; 5,3% à realocação de recursos; e 2,7% à formação técnica. Ao todo, foram contabilizadas 1.167

ações, um número expressivo, especialmente considerando que o período analisado corresponde a uma etapa inicial da pandemia, marcada por muitas incertezas sobre as melhores formas de controlar a propagação do vírus e mitigar seus danos à saúde.

Os dados revelam que as universidades públicas federais, enquanto centros de excelência do conhecimento, demonstraram uma reação notável diante de uma grave ameaça à saúde da população, mesmo enfrentando dificuldades decorrentes de cortes sucessivos de orçamento, ataques à sua autonomia e redução de bolsas de pesquisa. Essas instituições constituíram e/ou mobilizaram capacidades acadêmicas e administrativas que se materializaram em diversas iniciativas, conforme mencionado anteriormente.

Considerando que os dados abrangem a totalidade das universidades públicas federais, pode-se afirmar que capacidades como pesquisa, geração de informações, produção de insumos, desenho de políticas públicas, articulação com poderes locais e formação são características presentes em todas as regiões, independentemente de porte, idade ou demais indicadores acadêmicos das instituições. Por serem tipos institucionais peculiares, as universidades conseguem integrar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de desempenharem, cada vez mais, o papel de interlocutor no desenho de políticas públicas em diferentes áreas do conhecimento.

No entanto, essas capacidades não se manifestam com a mesma intensidade em todas as regiões ou instituições. Essa variação é natural, considerando que as universidades e regiões se encontram em ciclos diferentes de desenvolvimento, possuem histórias diversas e dispõem de recursos humanos, tecnológicos, materiais, patrimoniais e financeiros diferenciados. Além disso, as necessidades locais também variam em função

dessas especificidades. A atenção dedicada pelas universidades às demandas das comunidades locais reflete-se nas capacidades existentes, que acompanham suas trajetórias institucionais em um percurso de *path dependence*, moldando e determinando práticas acadêmicas e administrativas ao longo do tempo. Essa perspectiva encontra respaldo na Teoria Institucional, que destaca o papel da história na conformação de caminhos organizacionais.

A Tabela 1, apresentada a seguir, ilustra a distribuição dessas capacidades por região do país, evidenciando as contribuições específicas de cada contexto regional para o enfrentamento da pandemia.

**Tabela 1** – Número de ações por capacidade mobilizada e/ou construída por região do Brasil

Categorias	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Capacidade de Pesquisa	14	32	21	35	21
Capacidade de criar e disseminar informações e apoio à população sobre o vírus e seus impactos sociais	56	94	128	47	106
Capacidade de produção de insumos para combate e monitoramento do coronavírus	25	95	54	81	66
Capacidade de realocar recursos para apoiar o combate ao coronavírus	2	27	7	16	12
Capacidade formativa técnica	7	10	3	4	7

Categorias	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Capacidade para propor soluções de gestão e políticas públicas	48	8	61	16	64
Total	152	266	274	199	276
Participação % de cada Região no total de ações	13	23	23	17	24

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

A Tabela 1 evidencia como as diferentes capacidades se distribuem em função, naturalmente, das competências instaladas nas universidades, responsáveis pela articulação de recursos materiais, humanos, financeiros e tecnológicos. Essas competências definem atividades distintas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, refletindo a diversidade de recursos e estratégias adotadas por cada instituição para o enfrentamento da pandemia.

E, neste sentido, as universidades públicas estão produzindo legitimidade junto à sociedade na medida em que os resultados apresentados respondem a diversas necessidades exigidas pela crise sanitária. Assim, é possível alinhar capacidade técnica com desempenho, resultados com a dinâmica das capacidades, política com negociação e articulação de diferentes atores de modo a construir novas formas de governança ao tempo em que se abre uma agenda de pesquisa para explicar como os fatores, recursos e atores estão atuando para operar distintas capacidades para o conjunto das instituições (Alves Filho *et al.*, 2020, p. 68).

Neste processo, é importante destacar, além dos resultados obtidos para atender demandas específicas, que o aprendizado no combate ao coronavírus gerou novas competências institucionais, capazes de encaminhar novas soluções. Existe um ganho, difícil de ser mensurado, para todas as universidades públicas federais, que se espraia, consequentemente, para toda a sociedade.

Considerando os dados agregados, é relevante apresentar uma visão detalhada de cada uma dessas capacidades, pois essa é outra forma de avaliar o impacto das ações que as universidades públicas federais construíram e/ou mobilizaram no período da pesquisa e que, seguramente, continuam a fazê-lo, dado que a pandemia não terminou e novos desafios emergem a todo momento. Assim, os Quadros a seguir apresentam um recorte explicativo sobre as capacidades analisadas de forma separada.

O Quadro 1 mostra diferentes projetos de pesquisa que estão sendo desenvolvidos em diversas universidades públicas federais. O objetivo aqui não é discutir os projetos nem, muito menos, informar sobre todos eles. Trata-se de evidenciar que, em pouco tempo, diferentes universidades em todas as regiões do Brasil se articularam para construir conhecimento sobre o coronavírus e oferecer à sociedade metodologias, medicamentos, tratamentos e soluções para a crise sanitária.

A atividade de pesquisa é, normalmente uma atividade que demanda tempo, recursos humanos qualificados, recursos financeiros e laboratórios bem equipados. Todos esses requisitos não têm recebido a devida atenção do governo federal, que tem feito cortes sistemáticos. É com essa lente que a capacidade de pesquisa das universidades públicas deve ser analisada. Importante destacar que muitos editais internos às instituições estão sendo abertos para estimular novas pesquisas.

**Quadro 1** – Capacidade de pesquisa

Universidade	Capacidade
Universidade Federal do Pará	Projeção de como a pandemia do novo coronavírus cresce em países do terceiro mundo, utilizando modelos matemáticos mais adequados à realidade demográfica de tais países - grupo de pesquisa da UFFA, Instituto Nacional de Pesquisa (INPE) de São José dos Campos, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e Universidade de São Paulo (USP). “Efeitos Psicológicos do Isolamento Preventivo na Pandemia da Covid-19” objetivando entender como a população tem se comportado diante o atual cenário da doença, causada pelo novo coronavírus realizada pelo Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza (HUBFS)
Universidade Federal de Minas Gerais	Estudo clínico sobre a capacidade da cloroquina e da hidroxiclороquina de prevenir infecções pelo Sars-CoV-2, o novo coronavírus, e de reduzir a gravidade dessas infecções em profissionais de saúde”, produção de vacinas realizadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia em Vacinas da UFMG (INCT Vacinas) que iniciou a produção de uma vacina para coronavírus a partir do vírus da Influenza H1N1
Universidade Federal de São Carlos	Construção de uma nanopartícula inorgânica para estudar a geometria do vírus.
Universidade Federal de Juiz de Fora	Síntese de análogos de Cloroquina/Hidroxiclороquina, estudos in silico com proteínas alvo do SARS-CoV-2 e avaliação dos efeitos sobre a modulação da replicação do vírus SARS-CoV-2” “
Universidade Federal de São Paulo	Pesquisa que busca uma solução de combate ao novo coronavírus, (SARS/CoV-2) com a produção de nanofármacos, que são medicamentos produzidos em escala nanométrica, com propriedades físicas, químicas e biológicas especiais
Universidade Federal de Mato Grosso	Projeto de pesquisa para avaliar o nível de estresse da população em decorrência do coronavírus. Estudo com o objetivo de obter resultados e realizar projeções sobre a transmissão do novo coronavírus pelo território nacional.



Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Uberlândia	Impactos da Epidemia de Coronavírus em comunidades religiosas tradicionais de matriz africana do Triângulo Mineiro com a finalidade de entender de que modo a doença está afetando os encontros, projetos e ações dos grupos religiosos minoritários no cenário brasileiro.
Universidade Federal Fluminense	COVID-19 e o Emprego: Estimativas Iniciais de Impacto no Setor de Serviços

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

O Quadro 1 trata de projetos de pesquisa que vêm sendo realizados sobre diferentes aspectos clínicos e que, em futuro breve, poderão trazer novos conhecimentos sobre a doença e, em um esforço científico, produzir respostas para seu efetivo controle. Além disso, há pesquisas que buscam dimensionar impactos de toda ordem, como na economia, no comportamento, entre outros. A capacidade de pesquisa que vem sendo desenvolvida pode ser explicada pelo investimento feito na pós-graduação nos últimos anos, o que possibilitou a formação de pesquisadores, especialmente na área da saúde.

De 2004 a 2018, o número de docentes pesquisadores vinculados aos programas de pós-graduação de instituições federais cresceu 192%. Em 2018, 62.662 docentes estavam vinculados aos programas de instituições públicas. O número de discentes matriculados nos programas de pós-graduação cresceu 198% entre 2004 e 2018, passando de 57.3349 alunos para 170.803 em 2018). [...] Áreas importantes no combate à COVID-19, como a de Saúde, de Ciências Biológicas e de Engenharia, tiveram crescimento superior a 60% no período de 2004 a 2018. A Área de Saúde cresceu 81, 3% entre 2004 e 2018, sendo a maior área em termos

de número de programas em instituições federais com 338 cursos de mestrado e doutorado. A Área de Ciências Biológicas, outra importante área no combate à doença, teve um crescimento de 64,4% no número de cursos nas instituições federais. A Área de Engenharia teve um crescimento de número de programas de 80,18% entre 2004 e 2019 (Ministério de Educação, 2020), uma área central ao desenvolvimento de equipamentos de proteção individual e respiradores (Panizzon; Costa; Medeiros, 2020, p. 637).

Em relação à capacidade de produzir e disseminar informações sobre o coronavírus, todas as universidades públicas federais têm demonstrado uma vasta produção, que inclui vídeos, cartilhas, plataformas digitais, programas de rádio e TV, boletins, notícias, manuais, entre outros. O Quadro 2 a seguir mostra algumas das iniciativas que as universidades públicas federais souberam mobilizar e/ou construir capacidades para disseminar conhecimento sobre a pandemia.

**Quadro 2** – Capacidade de criar e disseminar informações

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Roraima	Produção de vídeos destinados a informar os povos indígenas do estado sobre os sintomas e as formas de evitar o contágio da Covid-19. Todo o material produzido foi gravado nas línguas das etnias Macuxi, Taurepang, Taurepang Pemom, Wapichana, Wai wai, Yanomami e Ye'kwana.
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Desenvolvimento um sistema georreferenciado para o acompanhamento on-line da evolução da pandemia causada pelo novo coronavírus
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Desenvolvimento da #RuralContraCorona, uma plataforma pública e colaborativa que reúne as ações institucionais e de difusão de conhecimento

Universidade	Capacidade
Universidade Federal do Pará	Criação e tradução de cartilha informativa para diferentes línguas dos povos nativos sobre o novo coronavírus
Universidade Federal de Alagoas	Cartilha sobre dúvidas quanto ao funcionamento do benefício emergencial
Universidade Federal da Paraíba	Cartilha para combater as falsas informações sobre a Covid-19.
Universidade Federal da Grande Dourados	Elaboração de cartilha em guarani sobre a Covid-19 acessíveis a toda a população indígena da região com orientações de combate à pandemia.
Universidade Federal de Pelotas	Tradução de textos oriundos de revistas científicas, protocolos e notícias internacionais sobre a pandemia para disseminação junto à comunidade, bem como, no sentido inverso, a tradução de textos de pesquisadores e profissionais para a divulgação em plataformas internacionais de comunicação.
Universidade Federal da Integração Latino Americana	Atuação de estudantes do Curso de Medicina em três barreiras sanitárias montadas em aduanas localizadas no acesso a Foz do Iguaçu, região de fronteira, para rastreamento de viajantes com febre ou sintomas respiratórios, bem como para disseminar orientações sobre como evitar a contaminação, em uma ação conjunta envolvendo a Secretaria Municipal de Saúde, a Vigilância Sanitária, a Defesa Civil, a Polícia Rodoviária Federal e o Exército

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

Observa-se no Quadro 2 a variedade de formas de disseminação de informações – cartilhas, vídeos, programas de rádio, postagens, campanhas, georeferenciamento, plataformas colaborativas com informações. Informações científicas, fundamentais em tempos de fake news, que desinformam e criam confusão na população. O conhecimento produzido e disseminado pelas universidades públicas federais cumpre, assim, um papel muito

importante para a compreensão da pandemia, os cuidados, o mapeamento, entre outros.

No que se refere à capacidade de produção de insumos para o combate e monitoramento do coronavírus, praticamente todas as universidades públicas federais assumiram um papel de vanguarda em um momento muito crítico da sociedade brasileira. A produção é resultado da pesquisa realizada em laboratórios e que apoia os projetos pedagógicos dos diversos cursos existentes. O Quadro 3 apresenta essas capacidades em algumas dessas universidades.

**Quadro 3** – Capacidade de produção de insumos para combate e monitoramento do coronavírus.

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Santa Maria	Criação e produção de maçanetas do tipo <i>hands free</i> (“mãos livres”, em tradução própria) para instalação no pronto socorro e no centro cirúrgico
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Desenvolvimento de um novo teste para detectar anticorpos em pessoas com suspeita de COVID-19 de forma mais simples que o teste de PCR (Reação em Cadeia da Polimerase)
Universidade Federal de Minas Gerais	Início da produção de uma vacina para coronavírus a partir do vírus da Influenza H1N1, com expectativa de que as primeiras vacinas estejam disponíveis já para uso humano em dois anos
Universidade Federal de Santa Catarina	reunir e organizar o trabalho de um “exército de voluntários” composto de “costureiras, donas de casa, estudantes, servidores públicos, engenheiros e profissionais de várias áreas” para a produção e doação de máscaras aos seus trabalhadores das áreas administrativa e assistencial
Universidade de Brasília	UnB desenvolve sistema para análise de raio-x com inteligência artificial. Medida visa auxiliar municípios com pouca estrutura no diagnóstico da Covid-19.

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Goiás	Instituto de Química produz desinfetante que substitui álcool gel. Ao todo, 34 litros do material serão disponibilizados a partir do dia 30/3 para o Hospital das Clínicas e a Vigilância Sanitária.
Universidade Federal do Acre	Alunos do curso de Sistemas de Informação, da Ufac, desenvolveram o projeto SintomApp, coordenado pelo professor Daricélio Soares. Trata-se de um aplicativo para monitoramento de sintomas da covid-19, incluindo recomendação de ações e combate à pandemia. Os dados obtidos serão utilizados para fins científicos.

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

Além dos insumos citados no Quadro 03, a produção de álcool, protetores faciais, e máscaras tem sido uma prática amplamente encontrada na maioria das universidades públicas federais. Esses insumos desempenham um papel decisivo no combate à pandemia e continuarão sendo fundamentais, especialmente considerando as pesquisas e testes em andamento para o desenvolvimento de vacinas e novos métodos de diagnóstico.

É importante destacar que as universidades públicas federais não se limitaram às tradicionais ações de ensino, pesquisa e extensão. Em total sintonia com sua missão social, elas assumiram um conjunto de ações solidárias, como o empréstimo de equipamentos, veículos e espaços, além de contribuírem para a montagem de estruturas de apoio no combate ao coronavírus, conforme demonstrado no Quadro 4.

**Quadro 4** – Capacidade de realocar recursos para o combate ao coronavírus

Universidade	Capacidade
Universidade Federal da Paraíba	Empréstimo de respiradores pelo Hospital Veterinário do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal da Paraíba da UFPB para o Hospital Municipal de Areia
Universidade Federal de Viçosa	Articulação com Prefeitos e representantes de dez municípios da Zona da Mata mineira, que integram o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa (CIS-MIV) para alinhar as ações de combate ao vírus
Universidade Federal de Ouro Preto	Montagem do Centro de Enfrentamento à Covid-19, conhecido como Hospital de Campanha, em Ouro Preto
Universidade Federal de Pernambuco	A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) convocou, hoje (24), mais 86 profissionais aprovados no Processo Seletivo Emergencial da Ebserh para complementar a força de trabalho do Hospital das Clínicas da UFPE. Na listagem, há médicos, enfermeiros, fisioterapeutas e técnicos em Enfermagem. Confira aqui a lista completa, publicada no Diário Oficial da União desta sexta-feira (24). Esta é a segunda convocação de profissionais para trabalhar no HC, aprovados no Processo Seletivo Emergencial da Ebserh.
Universidade Federal do ABC Paulista	A terceira frente refere-se à utilização de veículos da frota da Universidade para o transporte de urgência de profissionais que compõem as equipes de saúde que estão atendendo na região do ABC.
UNIFAL	Cessão de dois prédios da UNIFAL-MG, campus de Varginha, para montagem de uma estrutura temporária destinada a atendimentos hospitalares.
Universidade Federal de Uberlândia	Estagiários de Engenharia Biomédica contribuem com manutenção de equipamentos no Hospital de Clínicas

Universidade	Capacidade
Universidade de Brasília	Instituição cedeu máquinas e servidores ao Laboratório Central de Saúde Pública do DF. HUB destinou dez leitos de cuidado intensivo para pacientes da doença

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

Outra capacidade que merece destaque, pela agilidade com que foi capaz de estruturar iniciativas, é a formação para capacitar profissionais no combate à pandemia, especialmente em um momento inicial em que pouco se sabia sobre a doença. Dessa forma, a capacidade de formação deve ser analisada de forma distinta da capacidade de disseminação de informações, já abordada anteriormente (Quadro 5).

**Quadro 5** – Capacidade formativa técnica

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Goiás	Orientação e capacitação dos agentes de segurança prisional no combate à pandemia da Covid-19 realizando ciclos de capacitação que abordam temas como o uso de Equipamentos de Proteção Individual, limpeza e desinfecção de superfícies, uso correto de máscaras, higienização correta das mãos, entre outros temas.
Universidade Federal de Roraima	Capacitação de profissionais de saúde, visando o manejo de ventiladores mecânicos, intubação orotraqueal, entre outras atividades.
Universidade Federal do Vale do São Francisco	A Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) elaborou um Manual para Confecção e Uso de Máscaras de Proteção Caseiras, a serem utilizadas na prevenção e combate à disseminação do novo coronavírus, causador da doença Covid-19.
Universidade Federal de Uberlândia	Realizou capacitação para o pessoal do Hospital das Clínicas vinculado à EBSERH.

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Goiás	Capacitações do Projeto EPI/UFG seguem em ritmo acelerado.
Universidade Federal de Pernambuco	O Hospital das Clínicas da UFPE segue capacitando os seus profissionais para atuar de forma segura no enfrentamento da Covid-19, pandemia causada pelo novo coronavírus. O Setor de Gestão da Qualidade e Vigilância em Saúde do HC produziu dois vídeos orientando os trabalhadores a realizar a paramentação e desparamentação dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) de forma segura. Eles podem ser vistos aqui e neste link.
Universidade Federal do Acre	Professores e profissionais da Escola de Enfermagem e da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Ufac e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) promovem curso a distância sobre organização das UTIs e manejo clínico de pacientes criticamente enfermos infectados por covid-19. O curso é gratuito e tem como público-alvo profissionais e alunos da saúde.
Universidade Federal de Sergipe	Treinamentos utilizam estrutura do Centro de Simulações do campus de Lagarto. Quinhentos profissionais de saúde do Hospital Universitário de Lagarto (HUL-UFS) estão sendo treinados para o atendimento a pacientes com casos de Covid-19. As capacitações de médicos, enfermeiros, fisioterapeutas e técnicos em enfermagem foram iniciadas no Centro de Simulações e Práticas da UFS, no campus de Lagarto, desde a confirmação dos primeiros casos de infecção do novo coronavírus no estado.

**Fonte:** Alves Filho *et al.* (2020).

A última capacidade identificada na pesquisa foi a de propor soluções de gestão e políticas públicas. A primeira se manifestava na resposta a demandas específicas da comunidade, enquanto a segunda ocorria por meio de articulações com poderes locais e/ou diferentes esferas de governo. A diversidade de soluções e propostas apresentadas, exemplificada a seguir, evidencia o papel fundamental desempenhado pelas universidades públicas federais durante este período de grave crise sanitária.



**Quadro 6** – Capacidade para propor soluções de gestão e políticas públicas

Universidade	Capacidade
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Sistema de gestão de leitos da Secretaria Estadual de Saúde do RN (Sesap) realizando por meio de uma plataforma um gerenciamento integrado dos leitos
Universidade Federal de Pelotas	Conferência via web para discutir estratégias e políticas públicas no combate à COVID-19, direcionada a gestores municipais e lideranças regionais
Universidade Federal do Ceará	Criação da “visita virtual” na sua maternidade escola para estreitar o vínculo mãe-bebê, com segurança, por meio de videoconferências em <i>tablet</i> ao lado do bebê com protocolos de segurança. Desenvolvimento um capacete de respiração assistida cearense para minimizar dificuldades respiratórias dos pacientes da COVID-19
Universidade Federal de Uberlândia	Produziu um estudo para a composição do custo de 100 leitos de UTI de Campanha com os mesmos recursos tecnológicos presentes em leitos de UTI de hospitais de caráter permanente, incluindo a oferta de gases medicinais como oxigênio e ar comprimido medicinal
Universidade Federal de Lavras	Projeto multidisciplinar, um dispositivo que atua como respirador mecânico automatizado e promove a ventilação artificial, podendo ser utilizado nos postos avançados de saúde – <i>Hospitais de Campanha</i> – onde geralmente não há toda a infraestrutura necessária e da Universidade Federal de Alfenas que cedeu dois prédios da UNIFAL, Campus de Varginha, para montagem de estrutura temporária destinada a atendimentos hospitalares.
Universidade Federal de Ouro Preto	Montagem do Centro de Enfrentamento à Covid-19, conhecido como Hospital de Campanha, em Ouro Preto, com a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). O hospital possui 50 leitos com oxigênio e, a princípio, terá 12 respiradores.

Universidade	Capacidade
Universidade Federal de Viçosa	Articulação com Prefeitos e representantes de dez municípios da Zona da Mata mineira, que integram o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa (CIS-MIV) para alinhar as ações de combate ao vírus e o tratamento que será oferecido aos possíveis pacientes com Covid-19, tendo como referência as deliberações adotadas pelo Centro Operacional de Emergência em Saúde (COES-Viçosa).
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Força-tarefa com a Fundação Oswaldo Cruz de Mato Grosso do Sul (Fiocruz MS), o Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian (Humap/UFMS), Hospital Regional de Mato Grosso do Sul (HRMS), o Laboratório Central do estado (Lacen/SES/MS), e demais parceiros para realizar projeto de diagnóstico rápido de pacientes com a doença, demonstrando capacidade de articulação e constituição de parcerias.
Universidade Federal do ABC	Cessão do espaço do ginásio de esportes da UFABC para que a Prefeitura de Santo André monte um hospital de campanha com aproximadamente 100 leitos, a utilização de veículos da frota da Universidade para o transporte de urgência de profissionais que compõem as equipes de saúde que estão atendendo na região do ABC e assessoria virtual na seleção de materiais, processos, equipamentos e logística para o enfrentamento da pandemia na região do Grande ABC, configuram ações dessa natureza.
Universidade Federal do Espírito Santo	A prestação de serviço de manutenção de equipamentos hospitalares- camas, respiradores, ventiladores, monitores etc., pertencentes à rede estadual de Saúde. Este trabalho é realizado pelo Centro Tecnológico da UFES em parceria com instituições públicas e privadas. Dada as usuais dificuldades da administração pública em viabilizar com rapidez os consertos de equipamentos de um modo geral, essa ação assume enorme importância para solucionar várias dificuldades.

Fonte: Alves Filho *et al.* (2020).

A análise do conjunto de ações evidencia que as universidades públicas federais construíram e/ou mobilizaram diversas capacidades intimamente relacionadas à crise sanitária provocada pelo coronavírus. É importante destacar que, por se

concentrar no mapeamento dessas capacidades, a pesquisa não abordou outros aspectos relevantes desse esforço, como o aprendizado coletivo, a avaliação das ações implementadas, o público alcançado e a percepção da sociedade sobre a importância das universidades públicas federais.

Na seção seguinte, serão apresentadas reflexões sobre o papel das universidades públicas federais no enfrentamento ao coronavírus, destacando a construção e/ou mobilização dessas diversas capacidades.

## 5 CONCLUSÕES

O esforço das universidades públicas federais para responder aos múltiplos desafios emergentes da crise sanitária provocada pelo coronavírus revelou que, independentemente da região, porte ou estágio de desenvolvimento, todas as instituições estiveram ativamente envolvidas na busca por soluções no âmbito de sua atuação mais direta.

As inúmeras ações – 1.167 identificadas em apenas 45 dias, durante o período de coleta de dados da pesquisa – representam um número impressionante, especialmente considerando que a pesquisa foi realizada nos estágios iniciais da pandemia, quando o desconhecimento sobre a doença e as incertezas predominavam. A resposta ágil e diversificada das universidades públicas federais demonstra como essas instituições foram capazes de articular competências distintas, mesmo enfrentando severas limitações orçamentárias e materiais.

Nesse contexto, apesar da complexidade característica dos ambientes de burocracia profissional, destaca-se a agilidade e a diversidade das contribuições das universidades públicas

federais, sustentadas por suas amplas capacidades técnicas e políticas. Essas contribuições foram fundamentais em escalas local, regional e nacional para a compreensão da Covid-19, o monitoramento do avanço da pandemia e a formulação e aplicação de medidas cientificamente embasadas para seu enfrentamento.

As capacidades organizacionais, embora desafiadoras para a gestão devido à sua complexidade, evidenciam a riqueza única presente nessas instituições. Em momentos de crise, essa contribuição torna-se vital para a sociedade brasileira.

A pesquisa também destacou o papel de vanguarda das universidades públicas federais no combate à pandemia, tornando ainda mais evidente sua relevância e expondo a fragilidade das campanhas sistemáticas de descrédito, desinformação e desvalorização promovidas nos últimos anos, especialmente durante o governo Jair Bolsonaro.

Essas campanhas se traduziram em cortes orçamentários, suspensão de concursos públicos, desrespeito às escolhas democráticas de reitores, cortes de bolsas de pesquisa, entre outros ataques (Galindo, 2019; Portal G1, 2019; Braz, 2022). Apesar dessas adversidades, as universidades públicas federais continuaram desempenhando um papel central na proposição de ações para o enfrentamento do coronavírus.

Ademais, as capacidades construídas e/ou mobilizadas por essas instituições demonstraram a importância de atribuir qualificativos às capacidades organizacionais para compreender melhor como os recursos institucionais são articulados em prol de atividades específicas. Essa abordagem permitiu não apenas observar como as capacidades se materializaram nas instituições, mas também identificar as variadas e inovadoras respostas que as universidades públicas federais foram capazes de oferecer no combate à pandemia.

## REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, A.; ARAÚJO, F. R.; MACEDO, M. N.;  
ARAÚJO, M. A. D. **Universidades Públicas Federais no  
Enfrentamento ao Coronavírus**: mobilização e construção de  
capacidades e lições aprendidas. Natal: EDUFRN, 2020.

ARAÚJO, M. A. D. Planejamento Estratégico: um instrumental  
à disposição das universidades? **Revista de Administração  
Pública**, [s.l.], v. 30, n. 4, p. 74-86, abr. 1996. Disponível  
em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/  
view/8028](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8028). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 2020**. Reconhece, para  
os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de  
2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos  
da solicitação do Presidente da República encaminhada por  
meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília-DF.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/  
DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009**.  
Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da  
administração pública federal direta, autárquica e fundacional,  
dispõe sobre normas gerais relativas concursos públicos,  
organiza sob forma de sistema as atividades da organização  
e inovação institucional do Governo Federal e dá outras  
providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.  
gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm). Acesso  
em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.** (2019).

Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília-DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRAZ, M. **ANDIFES critica gestão de Bolsonaro para o ensino superior.** 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/ensino-superior/2022/12/5056569-andifes-define-como-desastrosa-gestao-de-bolsonaro-para-o-ensino-superior.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

CRONERT, A. Precaution and proportionality in pandemic politics: democracy, state capacity, and COVID-19-related school closures around the world. **Journal of Public Policy**, [s.l.], v. 42, n. 4, p. 705-729, 2022.

ETKIN, J. **Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones:** acuerdos, dualidades y divergências. Buenos Aires: Prentice Hall, 2000.

GALINDO, R. **Os sete pecados de Bolsonaro contra as universidades federais**. 2019. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/colunas/caixa-zero/os-sete-pecados-de-bolsonaro-contra-as-universidades-federais/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018. p. 85-104. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33720](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720). Acesso em: 22 jun. 2020.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066). Acesso em: 22 jun. 2020.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MAO, Y. Political institutions, state capacity, and crisis management: a comparison of China and South Korea. **International Political Science Review**, [s.l.], n. 42, v. 3, p. 316-332, 2021.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução de Ciro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

PANIZZON, M.; COSTA, C. F.; MEDEIROS, I. B. O. Práticas das universidades federais no combate à COVID-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 635-649, ago. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122020000400635&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400635&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 maio 2021.

PORTAL G1. **Em evento no Tocantins, Jair Bolsonaro diz que aluno de universidades brasileiras ‘faz tudo, menos estudar’**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/12/12/em-evento-no-tocantins-jair-bolsonaro-diz-que-aluno-de-universidades-brasileiras-faz-tudo-menos-estudar.gh.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, e00194316, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 abr. 2021.

SAYURI, J. Quais bolsas foram congeladas pela Capes. E os impactos. **Nexo Jornal**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/09/Quais-bolsas-foram-congeladas-pela-Capes.-E-os-impactos>. Acesso em: 29 maio 2019.



VELOSO, J. F. A. *et al.* Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. *In*: VELOSO, J. F. A. *et al.* (org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011. p. 11-40. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10200](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200). Acesso em: 22 jun. 2020.

YEN, W.T.; LIU, L.Y.; WON, E.; TESTRIONO, F. The imperative of state capacity in public health crisis: Asia's early COVID-19 policy responses. **Governance**, [s.l.], n. 35, p. 777-798, 2022.

# 2 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ENSINO E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (PEXX/UFCA)

*Angélica Almeida de Sousa  
Pamela de Medeiros Brandão*

## 1 INTRODUÇÃO

As universidades têm assumido um papel cada vez mais ativo na transformação da realidade social. Por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, elas contribuem para o desenvolvimento da ciência e da sociedade, revelando sua função social que vai além da produção e difusão de conhecimentos e saberes científicos. Nesse escopo, a extensão universitária apresenta-se como o caminho pelo qual a universidade promove ações que impactam diretamente a sociedade, enfrentando problemas sociais e desenvolvendo iniciativas alinhadas a políticas públicas.

No Brasil, a função social da universidade ganhou destaque no processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988. Essa Carta Magna, em seu art. 205, afirma a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Além disso, no art. 207, estabeleceu que as universidades públicas brasileiras “gozam de autonomia didático-científica,

administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988).

Nessa direção, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão (FORPROEX) define que

a Extensão Universitária, sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade (FORPROEX, 2012, p. 28).

Com o objetivo de reposicionar a extensão universitária, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabeleceu, na Meta 12, estratégia 12.7, a obrigatoriedade de destinar 10% da carga horária total dos cursos de graduação à participação dos estudantes em projetos ou programas de extensão (Brasil, 2014). Essa meta tem estimulado, no âmbito da Educação Superior pública brasileira, um processo de mobilização e articulação das instituições de ensino para integrar essas atividades aos currículos dos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior (IES).

Para Gomez, Corte e Rosso (2019), a proposta de inserção curricular da extensão, estabelecida no PNE 2014/2024, constitui um desafio para as universidades brasileiras, que até então não reconheciam o devido valor da extensão. Os autores complementam que essa constatação pode ser atestada pelo baixo envolvimento docente e discente em projetos extensionistas, resultado tanto da escassez de recursos quanto da supervalorização da pesquisa em muitas Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil.

Não obstante, as universidades têm buscado desconstruir esse paradigma. A Universidade Federal do Cariri (UFGA),

entendendo a extensão como uma atividade integrada à matriz curricular e à organização da pesquisa, tem se empenhado em promover sua articulação permanente com o ensino, a pesquisa e a cultura. Além disso, tem assegurado um equilíbrio na distribuição orçamentária destinada ao custeio de atividades de extensão, pesquisa, ensino e cultura, conforme revela estudo realizado por Pereira (2021).

O reconhecimento do protagonismo da extensão na UFCA também pode ser constatado por meio de seus programas e ações estratégicas, como o Programa de Integração Ensino e Extensão (PEEX). Esse programa é uma das estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para “promover a flexibilização curricular dos cursos, através da incorporação de pelo menos 10% das horas curriculares em projetos e programas de extensão em todos os cursos da UFCA, conforme prevê o projeto de Lei do PNE” (UFCA, 2016, p. 168).

O PEEX tem como objetivo contribuir para o processo de formação dos estudantes de graduação por meio da concessão de bolsas a alunos que participam de projetos ou programas de extensão vinculados às atividades desenvolvidas em disciplinas dos cursos de graduação. Gerenciado conjuntamente pela Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) e pela Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), o PEEX foi uma das primeiras iniciativas adotadas no processo de integralização da extensão na UFCA. Desde sua criação, a universidade tem desenvolvido outras estratégias para consolidar esse processo.

Em 2019, foi aprovada a Resolução nº 42/2019/CONSUNI, que regulamenta a integralização curricular das ações de extensão nos cursos de graduação da UFCA. Essa Resolução foi revisada em 2021 e substituída pela Resolução nº 49/2021/CONSUNI (UFCA, 2019; 2021). O normativo estabelece, como

uma das formas de integralização da extensão aos currículos, a inserção de carga horária de extensão em disciplinas, formato semelhante ao proposto pelo PEEX, que já vem sendo desenvolvido há alguns anos.

Apesar da trajetória desenvolvida, o PEEX ainda não passou por um processo avaliativo, especialmente no que diz respeito aos resultados gerados para a formação dos estudantes dos cursos de graduação. Nesse sentido, este capítulo avalia os resultados do PEEX para a formação dos estudantes da UFGA no período de 2016 a 2019. Para tanto, apresenta inicialmente um panorama sobre o modelo de gestão do PEEX, bem como o mapeamento de seus projetos, atividades e participantes. Além disso, verifica o nível de integração entre as atividades de ensino e extensão realizadas no âmbito das disciplinas dos cursos de graduação e identifica as contribuições do programa para o desenvolvimento de competências e habilidades dos estudantes, bolsistas e voluntários envolvidos.

Para sistematizar os resultados dessa análise, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta estas considerações iniciais. Na segunda seção, é exposto o referencial teórico-empírico que embasou a pesquisa, intitulado “A extensão universitária integrada ao ensino e suas contribuições para a formação acadêmica e cidadã”. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos adotados. Na quarta seção, intitulada “Avaliação dos resultados do programa de integração ensino e extensão (PEEX) para a formação de estudantes dos cursos de graduação da UFGA”, são apresentados os resultados obtidos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA INTEGRADA AO ENSINO

A extensão é apresentada por Paulo Freire (1983) como um instrumento de comunicação. O autor contrapõe o termo “extensão” à ideia de comunicação, argumentando que a extensão, por si só, expressa uma noção de invasão, na qual o conhecimento é percebido como algo que se transmite unilateralmente de quem se julga sabedor para aqueles considerados ignorantes. Em contrapartida, Freire defende que o conhecimento se constitui nas relações entre o homem e o mundo, sendo fruto de processos de transformação que se aperfeiçoam na problematização crítica dessas relações. Essa perspectiva de Paulo Freire inspirou significativamente as discussões e a construção do conceito de extensão universitária ao longo dos anos no Brasil, culminando nas definições atualmente vigentes.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a extensão é definida como uma atividade-fim da educação superior, destinada a “promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição” (Brasil, 1996). Nesse sentido, conforme apontam Mello, Almeida Filho e Ribeiro (2009), a extensão constitui um canal de articulação entre a universidade e a sociedade, com atividades voltadas ao cumprimento da relevância social da universidade.

A definição legal mais recente de extensão universitária está no Artigo 3º da Resolução nº 07/2018/CNE/CES<sup>1</sup> (Brasil, 2018). Essa resolução apresenta a extensão como um processo interdisciplinar, político, educacional, cultural, científico e tecnológico,

---

<sup>1</sup> Siglas para Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Superior.

que promove a interação transformadora entre as IES e os outros setores da sociedade. Tal interação ocorre por meio da produção e aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa, sendo também definida como uma atividade integrada à matriz curricular e à organização da pesquisa.

Este entendimento ampliado sobre o que é a extensão universitária, bem como a forma como ela deve ser organizada na universidade, resulta de uma longa construção histórica. Esse processo atravessa caminhos marcados por lutas e entraves, abrangendo desde questões conceituais presentes no ambiente acadêmico até questões políticas e sociais do Brasil. Assim, o papel que a extensão assume na universidade vai além de influenciar de maneira crítica, cidadã e humana a formação dos estudantes; ela é também capaz de promover transformações significativas na sociedade.

Integrar a extensão universitária ao currículo dos cursos significa reconhecê-la como um elemento indispensável e relevante para a formação discente. Todavia, o processo de integração da extensão apresenta desafios consideráveis, pois exige a flexibilização dos currículos, influenciando fortemente os conceitos e as relações de ensino-aprendizagem. Nesse contexto, é necessário considerar que o currículo é parte de múltiplas práticas, que não podem ser reduzidas exclusivamente à prática pedagógica do ensino (Sacristán, 1998).

Em junho de 2014, foi aprovado Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014. Esse normativo estabeleceu metas e estratégias para a educação pública brasileira durante o período de sua vigência. Entre essas metas, destaca-se a Meta 12, que visa à elevação das taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior. Como estratégia para alcançar essa meta, a Estratégia 12.7 determina: “assegurar, no

mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social” (Brasil, 2014, p. 1).

Sobre essa temática, Gadotti ([2017]) afirma que a ideia de integrar a extensão universitária ao currículo não é nova. Ela surgiu no PNE 2001-2010, nas metas 21 e 23, que já estabeleciam a obrigatoriedade de destinar de 10% do total de créditos curriculares da graduação para a participação em ações extensionistas. Essa obrigatoriedade foi retomada no PNE de 2014-2024. O autor observa, entretanto, um avanço importante na visão de extensão universitária entre os dois planos. No PNE, mais recente, a extensão é concebida de maneira mais popular e emancipatória, evidenciada pela prioridade dada às ações em “áreas de grande pertinência social”.

Com a publicação do PNE aprovado em 2014, as IES intensificaram suas discussões sobre a temática e os caminhos para a implantação do processo de integralização da extensão. No entanto, foi apenas com a aprovação da Resolução nº 07/2018/CNE/CES, que estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira e regulamenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que as IES passaram a contar com um documento norteador e maiores orientações para o desenvolvimento desse processo.

Nesse contexto, estudos e pesquisas realizados em IES destacam que a extensão universitária contribui para o desenvolvimento de competências pessoais e acadêmicas, habilidades e construção do conhecimento. Silva (2011) identificou as aprendizagens mais relevantes e as competências desenvolvidas pelos discentes a partir da experiência extensionista, além das consequências para o desenvolvimento acadêmico, profissional



e para o compromisso social desses estudantes. Entre os principais resultados apontados estão: motivações para experiências profissionais, maior conhecimento na área de formação, capacidade de conviver a diversidade, elaboração de planejamentos para diferentes grupos atendidos e a compreensão de que existem saberes além do acadêmico, oriundos do contato direto com a comunidade.

Reconhecer a relevância da extensão para a formação discente é reafirmar a importância da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Trata-se de compreender que o saber universitário não se limita às salas de aula ou aos espaços destinados à aquisição do conhecimento científico formal, mas se expande por meio das relações de troca com a comunidade, promovendo o desenvolvimento discente em um contexto de dialogicidade.

Em uma pesquisa que investigou as possíveis contribuições da extensão universitária para a formação de professores, Garcia (2012) entrevistou coordenadores e egressos de um curso de licenciatura. Os resultados apontaram que a universidade e a extensão universitária desempenham um papel crucial na relação dialógica entre formação profissional e compromisso social. Essa relação é vista como uma possibilidade de aproximar o compromisso técnico e científico do profissional ao compromisso social com a realidade.

Além de contribuir para a formação profissional, a extensão universitária aproxima os estudantes da sociedade e dos problemas reais e emergentes das comunidades. Essa interação promove conscientização e fortalece a missão social e cidadã dos discentes. Assim, considerando as evidências apresentadas pelos estudos destacados, reforça-se a defesa pela integralização da extensão nos currículos dos cursos de graduação.

A integração da extensão ao ensino tem o potencial de melhorar o desempenho acadêmico, ampliar a compreensão sobre a aplicabilidade das teorias e ser compreendida como um conjunto de práticas pedagógicas, políticas e sociais que articulam o saber científico ao saber popular (Silva; Sousa; Santos, 2017).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com as taxonomias apresentadas por Gil (2002) e considerando os objetivos, este estudo classifica-se como exploratório-descritivo, pois busca tanto uma maior familiaridade com o programa avaliado quanto a descrição de suas características. Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como quanti-qualitativa.

A pesquisa é quantitativa (Martins; Theóphilo, 2016) na medida em que muitos dos dados coletados foram quantificados e analisados por meio de técnicas estatísticas. Por outro lado, é qualitativa (Minayo *et al.*, 1994) por abordar questões não quantificáveis, como a percepção dos estudantes sobre as contribuições do programa para sua formação.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso (Yin, 2010), sendo realizada uma investigação empírica com procedimentos sistemáticos para a coleta de evidências relevantes, permitindo uma avaliação holística dos resultados do PEEEX na formação de estudantes dos cursos de graduação da UFGA, no período de 2016 a 2019. A unidade de análise foi a UFGA, e a população da pesquisa inclui estudantes bolsistas e voluntários participantes do PEEEX nesse período, delimitado por compreender desde o início das atividades do programa até o último ano

antes pandemia da Covid-19, que trouxe mudanças significativas nas atividades acadêmicas.

Para a coleta de dados, foram utilizadas duas principais técnicas: levantamento (*survey*) e pesquisa documental, com autorização prévia do setor responsável. Os instrumentos utilizados incluíram questionário estruturado no *Google Forms* e planilhas. A análise dos dados foi conduzida com base em natureza (quantitativa ou qualitativa) por meio de técnicas de análise de conteúdo e estatística descritiva básica.

Para mapear os projetos do PEEEX, suas atividades e participantes, foram analisados relatórios e formulários de cadastro. Utilizou-se uma planilha como instrumento para sistematizar os dados, analisados por meio de técnicas de análise de conteúdo. No total, foram analisados 51 formulários de cadastro e 50 relatórios finais de projetos, sendo que um dos projetos não enviou relatório.

Para apresentar um panorama do modelo de gestão do PEEEX, foram analisados normativos e editais do programa, bem como informações baseadas na experiência da pesquisadora como gestora do programa. Foram lidos quatro editais (um de cada ano) e uma resolução referente ao regulamento do programa

A avaliação do nível de integração entre atividades de ensino e extensão nas disciplinas foi baseada na análise de relatórios e formulários de cadastro. Três indicadores foram estabelecidos: (i) Aderência dos objetivos do projeto aos objetivos pedagógicos da disciplina; (ii) Envolvimento dos estudantes matriculados nas atividades de extensão do projeto; e (iii) Envolvimento dos participantes do projeto nas atividades de ensino da disciplina.

Os formulários e relatórios dos projetos foram analisados para verificar o alinhamento entre as atividades planejadas e desenvolvidas, bem como a participação dos estudantes e membros da equipe nas ações previstas.

Para identificar as contribuições do PEEX para no desenvolvimento de competências e habilidades dos estudantes, foi aplicado um questionário estruturado aos bolsistas e voluntários do programa. O questionário incluiu perguntas fechadas e uma aberta, possibilitando informações adicionais. As competências abordadas foram definidas com base nas Diretrizes Nacionais dos Cursos de graduação, e os dados foram analisados por meio estatística descritiva.

No período estudado, o programa envolveu 99 estudantes, entre bolsistas e voluntários, que receberam o questionário por e-mail. A coleta de dados ocorreu de 25 de setembro a 13 de novembro de 2023, com 32 respostas válidas (29 bolsistas e 3 voluntários), representando uma taxa de retorno de 32,32%.

Todas as medidas éticas foram tomadas para proteger os participantes, que foram informados sobre os cuidados relativos à privacidade e possíveis publicações decorrentes da pesquisa.

## **4 O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ENSINO E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (PEEX/UFCA) E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A FORMAÇÃO DE ESTUDANTES DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO**

Criado em 2015, logo após a aprovação do PNE 2014-2024, e em meio às discussões crescentes nas IES sobre a curriculização da extensão, o PEEX é um programa de bolsas da UFCA. Sua criação foi motivada pelas necessidades de as IES públicas atenderem à estratégia 12.7, da meta 12 do PNE (2014-2024), que determina como dever dessas instituições assegurarem no mínimo, 10% do total de créditos curriculares exigidos para a

graduação em programas e projetos de extensão universitária, priorizando áreas de grande pertinência social.

Com a criação do PEEX, a UFCA, especialmente por meio de seus docentes e gestores, enfrentou o desafio de construir uma nova concepção de currículo para os cursos de graduação. Esse movimento buscava romper com a visão tradicional e tecnicista, ainda fortemente presente nos currículos das IES.

De acordo com Bergamin (2019), o currículo era tradicionalmente concebido a partir de uma perspectiva técnico-linear, entendido como um conjunto de disciplinas com ênfase em sua estrutura fixa e estática. Essa abordagem representava um modelo de currículo caracterizado como um arranjo sistemático de disciplinas, matérias e conteúdos, no qual predominava o planejamento orientado por objetivos, controle, estratégias e avaliação. Assim, o currículo era reduzido a uma única dimensão: a da racionalidade técnica, resultando em uma visão restrita e pouco flexível do processo educativo.

Nesta perspectiva, foi criada o PEEX, um programa de bolsas que vincula ações de extensão a atividades desenvolvidas em componentes curriculares. Essas atividades são realizadas em conjunto pelo(s) orientador(es), estudantes bolsistas e voluntários(as) do projeto, além dos estudantes da(s) disciplina(s) (UFCA, 2020). A gestão do programa é compartilhada entre a Pró-Reitoria de Extensão e a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) da UFCA, ambas responsáveis pelas demandas relacionadas ao PEEX.

O normativo que regulamenta o PEEX é a Resolução nº 47/2020/CONSUNI-UFCA. De acordo com esse documento, a atuação dos bolsistas e voluntários – também chamados de monitores remunerados e não remunerados – envolve atividades de monitoria junto ao docente e à turma, sendo denominados

monitores de ensino e extensão. O acompanhamento do programa é realizado por uma comissão específica, a Comissão de Acompanhamento de Monitoria de Extensão (CAME).

O PEEEX iniciou sua vigência em 2016. Entre os anos de 2016 a 2021, foram publicados editais anuais de bolsas. No entanto, em virtude de restrições orçamentárias, nenhum edital foi publicado nos últimos três anos (2022, 2023 e 2024). O financiamento das bolsas do programa é dividido entre a PROEX e a PROGRAD, sendo os recursos oriundos da própria universidade. Nos anos de 2016 e 2017, foram concedidas 20 bolsas anuais, com vigência de março a dezembro. Nos anos de 2018 a 2019, os editais também ofereceram 20 bolsas anuais, porém com vigência de abril a dezembro. No período analisado (2016-2019), o valor total dos recursos destinados ao programa foi de R\$ 304.000,00 (trezentos e quatro mil reais).

Pereira (2021), em um estudo sobre o financiamento público da extensão universitária na UFCA, constatou um aumento no número de ações extensionistas a partir de 2018. Esse crescimento, no entanto, não decorreu necessariamente da aplicação de recursos nas atividades de extensão. Embora o estudo tenha demonstrado que as ações extensionistas não dependem exclusivamente de orçamento para acontecer, pois outros fatores também influenciam esse processo, é importante ressaltar a relevância da destinação de recursos orçamentários para o fomento da política de extensão e suas ações.

As demandas relacionadas à gestão do PEEEX incluem: elaboração e execução de editais, cadastro, acompanhamento e certificação de estudantes, além do acompanhamento dos projetos. A divisão dessas demandas é realizada por meio de um revezamento anual entre as Pró-Reitorias gestoras. Em um ano,

a PROEX assume determinadas demandas; no ano seguinte, as funções são invertidas, alternando-se anualmente.

Entre 2016 e 2019, foram cadastrados e desenvolvidos 51 projetos no âmbito do PEEX, abrangendo diversos cursos da UFGA, como: Administração, Administração Pública, Agronomia, Biblioteconomia, Ciências Contábeis, Design, Engenharia Civil, Engenharia de Materiais, Filosofia, História, Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Naturais, Medicina e Música. As áreas temáticas indicadas no cadastro dos projetos apresentam seguinte distribuição: Cultura (2), Direitos Humanos e Justiça (1), Educação (15), Meio Ambiente (6), Saúde (13), Trabalho (5) e Tecnologia e Produção (9). Nota-se que as áreas de Educação e Saúde foram as mais representativas, com o maior número de projetos cadastrados. Essa predominância reflete uma característica recorrente da extensão universitária na UFGA, como observado nos catálogos anuais publicados pela PROEX<sup>2</sup>.

Considerando que os projetos do PEEX deveriam, obrigatoriamente, estar vinculados a uma ou mais disciplinas, foi realizado um levantamento de todas as disciplinas indicadas como integradas às ações. O curso de Medicina destacou-se como o que apresentou o maior número de disciplinas vinculadas, totalizando 20 disciplinas integradas aos projetos. Ao longo dos anos, observou-se uma variação na participação dos cursos em termos de números de disciplinas vinculadas. O ano de 2019 foi o que apresentou a maior diversidade de disciplinas associadas aos projetos, com destaque para os cursos de Administração Pública e Medicina.

---

<sup>2</sup> Disponíveis em: <https://www.ufca.edu.br/instituicao/administrativo/estrutura-organizacional/pro-reitorias/proex/publicacoes/#tab-2>. Acesso em: 15 dez. 2023.

No que se refere aos beneficiados pelas ações extensionistas, constatou-se um total aproximado de 25.751 pessoas atendidas<sup>3</sup> durante o período investigado, distribuídas da seguinte forma: em 2017 - 11.953 beneficiados; 2018 - 5.687 e em 2019 - 25.751. Além disso, os relatórios dos projetos apresentados à PROEX registraram um total de 213 participações<sup>4</sup> de membros das equipes organizadoras, distribuídas conforme segue: 99 estudantes (bolsistas e voluntários); 69 docentes; 19 outros participantes; 15 membros da comunidade externa e 11 técnicos administrativos.

Para compreender as contribuições do programa para a formação dos estudantes, investigou-se o nível de integração entre as atividades de ensino e de extensão dos projetos, considerando três dimensões: 1. Aderência dos objetivos do projeto aos objetivos pedagógicos da disciplina; 2. Envolvimento dos estudantes matriculados nas atividades de extensão do projeto; e 3. Envolvimento dos participantes do projeto nas atividades de ensino da disciplina.

Quanto à aderência dos objetivos do projeto aos objetivos pedagógicos da disciplina, verificou-se que, dos 51 projetos cadastrados, 86,27% apresentaram aderência entre os objetivos da(s) disciplina(s) e os do projeto, enquanto 13,73% não apresentaram nenhuma aderência.

---

<sup>3</sup> Esse quantitativo trata-se de uma estimativa, considerando que no ano de 2016 os relatórios não solicitaram este dado, como também, nos demais anos nem todos os projetos enviaram os relatórios que deveriam conter essa informação, inviabilizando o compartilhamento destes pela PROEX, com a pesquisadora.

<sup>4</sup> Este quantitativo não representa o quantitativo exato de participantes, pois, no quantitativo de participantes dos perfis: docentes, comunidade externa, técnicos administrativos e outros pode haver a mesma pessoa contabilizada mais de uma vez, posto que, foram contabilizadas as participações, não os participantes, nestes casos.



Sobre o envolvimento dos estudantes matriculados nas atividades de extensão planejadas, constatou-se que 60,79% dos projetos previam o envolvimento dos estudantes das disciplinas nas atividades de extensão, 23,52% não deixaram claro no planejamento se houve envolvimento dos discentes e 15,69% não apresentaram nenhuma atividade de extensão que contemplasse a participação dos discentes.

Em relação às atividades executadas, observou-se que 58,83% das ações descreveram atividades de extensão realizadas com o envolvimento dos estudantes matriculados nas disciplinas. Por outro lado, 19,60% não apontaram a participação dos discentes em atividades de extensão realizadas, e outros 19,60% não deixaram claro se houve ou não essa participação. Um dos projetos (1,96%) não enviou nenhum relatório, impossibilitando a análise das atividades executadas.

Assim, embora 60,79% dos projetos tenham previsto o envolvimento dos estudantes nas atividades de extensão planejadas, apenas 58,83% descreveram efetivamente atividades realizadas com a participação desses estudantes. Esse resultado evidencia uma fragilidade, indicando que um percentual significativo dos projetos não viabilizou o envolvimento de estudantes matriculados nas disciplinas em atividades extensionistas.

Quanto ao envolvimento dos membros das equipes organizadoras dos projetos nas atividades de ensino, 76,47% das ações relataram o envolvimento de todos os membros da equipe nessas atividades; 15,68% contaram apenas com a participação de bolsistas, voluntários e docentes orientadores; 1,96% não deixaram claro se houve ou não esse envolvimento; 3,92% descreveram a participação de alguns membros da equipe, além dos docentes e bolsistas/voluntários, mas não da equipe como um todo. Um projeto (1,96%) não pôde ser avaliado por falta de envio de relatório.

Esses resultados sugerem que o maior envolvimento dos membros das equipes ocorre nas atividades de ensino, sendo necessário ampliar a participação dos estudantes nas atividades de extensão. Essa ampliação contribuiria para consolidar a extensão curricular nos cursos de graduação da UFGA.

Ao considerar a média dos três indicadores, chegou-se a um nível de 73,86% de integração entre as atividades de ensino e extensão nos projetos. Esse resultado demonstra que o PEEEX cumpriu satisfatoriamente seu objetivo de integrar essas atividades, embora ainda precise ampliar essa integração.

É importante ressaltar que os resultados foram avaliados com base nos projetos e seus relatórios, podendo haver divergências em relação à prática. Isso porque os modelos de relatório e seu preenchimento pelos professores podem não ter registrado todas as atividades realizadas, indicando que a integração entre ensino e extensão pode ter alcançado resultados melhores na prática.

Ainda assim, as análises realizadas nos formulários de cadastro e dos relatórios permitem refletir sobre o nível de integração entre ensino e extensão nas ações do PEEEX, bem como sobre as lacunas existentes. Por exemplo, 13,73% dos projetos não apresentaram aderência entre os objetivos das disciplinas e os do projeto; 9,80% não contemplaram objetivos voltados à extensão, focando apenas em pesquisa e/ou ensino; 15,69% não planejaram atividades de extensão com participação de discentes; e 19,60% não relataram envolvimento dos estudantes nas atividades de extensão realizadas.

Esses dados evidenciam dificuldades históricas para integrar ensino e extensão, conforme apontado por Bergamin (2019). A curricularização da extensão, integrando-a ao ensino e à pesquisa, requer a superação desses desafios, o que passa por um

processo educativo que valorize a extensão e estimule a participação de toda comunidade acadêmica.

Mesmo em um programa específico para atividades integradas de ensino e extensão, mais de 15% dos projetos não planejaram nem executaram ações de extensão com os estudantes das disciplinas. Essa falha deve ser trabalhada para que o programa cumpra suas finalidades e permita uma efetiva integração entre ensino e extensão, envolvendo docentes e discentes. Caso contrário, tais projetos deveriam ser direcionados a editais específicos para programas de extensão ou ensino.

O PEEEX tem como objetivo contribuir para a formação dos estudantes de graduação, por meio de bolsas destinadas a participantes de projetos/programas de extensão vinculados a atividades desenvolvidas em disciplinas dos cursos de graduação. Essas atividades devem ser realizadas em conjunto por orientadores, bolsistas, voluntários e estudantes das disciplinas.

O programa parte da premissa de que a integração entre ensino e extensão contribui para o desenvolvimento de competências e habilidades dos bolsistas e voluntários que atuam diretamente nas atividades propostas. Para analisar essas contribuições, realizou-se uma pesquisa com estudantes da UFGA que participaram do PEEEX entre 2016 e 2019. Nesse período, 99 estudantes (bolsistas e voluntários) participaram de 51 projetos. Destes, 32 responderam ao questionário de pesquisa, sendo 29 bolsistas e 3 voluntários, oriundos de 8 cursos de graduação da UFGA.

Os cursos com maior número de respondentes foram Medicina (31,3%), Administração Pública (21,9%) e Agronomia (15,6%), que também tiveram mais projetos aprovados e desenvolvidos no período investigado. Esses estudantes participaram de ao menos um projeto de ensino-extensão, distribuídos da

seguinte forma: 31,3% em 2016, 12,5% em 2017, 15,6% em 2018 e 40,6% em 2019.

No geral, a maioria dos estudantes avaliou que a participação no projeto permitiu desenvolver competências e habilidades, conforme demonstrado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Competências e habilidades desenvolvidas pelos extensionistas envolvidos

Competências e habilidades	Concordo totalmente	Concordo	Indeciso	Discordo	Discordo totalmente
Consolidar aprendizagem dos conhecimentos advindos da teoria	75%	25%	-	-	-
Aplicar os conhecimentos aprendidos em sala de aula	56,3%	40,6%	3,1%	-	-
Melhorar meu rendimento acadêmico	56,1%	40,6%	6,3%	-	-
Ser autor/coautor em publicação científica	40,6%	46,9%	3,1%	6,3%	3,1%
Ser capaz de desenvolver novas ideias e soluções	68,08%	31,3%	-	-	-
Ser capaz de simular e analisar diferentes cenários para a tomada de decisões, tomando-as com mais segurança	68,08%	31,3%	-	-	-

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ENSINO E EXTENSÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (PEXX/UFGA)

Competências e habilidades	Concordo totalmente	Concordo	Indeciso	Discordo	Discordo totalmente
Dominar conceitos técnicos e científicos da minha área de formação	50%	43,8%	3,1%	3,1%	-
Sentir confiança para atuar no mercado de trabalho	46,9%	43,8%	6,3%	3,1%	-
Adquirir experiência profissional na área da minha de formação	43,8%	37,5%	12,5%	3,1%	3,1%
Aplicar conceitos de gestão para planejar, supervisionar, elaborar e coordenar a implantação de soluções	53,1%	40,6%	6,3%	-	-
Ser capaz de conceber e projetar soluções criativas, desejáveis e viáveis, nos contextos em que serão aplicadas	53,1%	46,9%	-	-	-
Reconhecer e conviver com as diferenças socioculturais, em todos os contextos em que atuo	46,9%	46,9%	6,3%	-	-
Ser capaz de interagir e conviver socialmente	68,8%	28,1%	3,1%	-	-
Desenvolver/aperfeiçoar a capacidade de liderança	53,1%	43,8%	3,1%	-	-

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ENSINO E EXTENSÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (PEXX/UFGA)

Competências e habilidades	Concordo totalmente	Concordo	Indeciso	Discordo	Discordo totalmente
Ser menos tímido(a) e conseguir falar em público	50%	46,9%	3,1%	-	-
Ter mais iniciativa no dia-a-dia das atividades exercidas acadêmico e profissionalmente	46,9%	53,1%	-	-	-
Ser mais criativo(a) na proposta de soluções, frente às dificuldades	50%	46,9%	3,1%	-	-
Assumir o papel protagonista no desenvolvimento das tarefas assumidas	56,3%	43,8%	-	-	-
Ter mais autonomia para planejar e executar tarefas	65,6%	34,4%	-	-	-
Saber trabalhar em equipe	59,4%	34,4%	6,3%	-	-
Ser capaz de me expressar adequadamente	56,6%	43,8%		-	-
Ter mais segurança ao me comunicar	59,4%	37,5%	3,1%	-	-
Agir com solidariedade e cooperação	53,1%	43,8%	3,1%	-	-

Competências e habilidades	Concordo totalmente	Concordo	Indeciso	Discordo	Discordo totalmente
Fortalecer os valores éticos necessários ao convívio e prática social e profissional	59,4%	34,4%	3,1%	-	-
Desenvolver o pensamento crítico	59,4%	40,6%	-	-	-
Compreender a realidade social, cultural e econômica em que vivemos	59,4%	34,4%	6,3%	-	-
Sentir responsável por contribuir para as mudanças necessárias à transformação social	46,9%	43,8%	6,3%	3,1%	-
Aprofundar valores humanos	43,8%	53,1%	3,1%	-	-

**Fonte:** dados de pesquisa.

De acordo com a percepção dos estudantes, a grande maioria concorda totalmente que a participação no projeto de ensino-extensão contribui para o desenvolvimento de competências e habilidades. Dessa forma, avalia-se que o PEEEX tem atendido satisfatoriamente seus objetivos, considerando as habilidades e competências adquiridas na formação dos discentes por meio da participação nos projetos, o que reforça a importância da consolidação do processo de integralização da extensão na UFGA.

Entre as competências e habilidades desenvolvidas, destacam-se a aprendizagem dos conteúdos teóricos, a capacidade de desenvolver novas ideias e soluções criativas, desejáveis e viáveis, a habilidade de tomar decisões analisando diferentes cenários,

além da autonomia e da iniciativa, permitindo que os estudantes assumam o protagonismo nas atividades acadêmicas e profissionais. A habilidade de expressar-se adequadamente e o desenvolvimento do pensamento crítico também foram amplamente reconhecidos pelos discentes como contribuições significativas para sua formação.

Adicionalmente, os estudantes relataram o desenvolvimento de competências voltadas à prática profissional, como a capacidade de resolução de conflitos, imprevisto, agilidade, competência e atitude profissional. Alguns mencionaram habilidades relacionadas à docência e à área acadêmica, como o aprendizado sobre metodologias e práticas pedagógicas, a transmissão eficaz do conhecimento, o incentivo à vida acadêmica e a organização de eventos acadêmicos, científicos, profissionais.

Outras competências citadas incluem aspectos ligados à aprendizagem e ao desenvolvimento pessoal, como a superação do medo de falar em público, a desmistificação da relação professor-aluno, a melhoria na capacidade de foco e concentração, bem como o fortalecimento da comunicação e do trabalho em grupo.

As respostas dos estudantes evidenciam que a extensão universitária contribui de forma significativa para a formação integral dos discentes, abrangendo os aspectos acadêmico, profissional, cidadão, humano e pessoal. Portanto, o programa tem demonstrado um impacto positivo no desenvolvimento de múltiplas competências e habilidades nos estudantes de graduação.

## 5 CONCLUSÕES

A pesquisa realizada aponta que o PEEEX tem contribuído satisfatoriamente para a formação dos estudantes dos cursos de



graduação da UFGA, permitindo o desenvolvimento de competências e habilidades nos bolsistas e voluntários envolvidos. Essa avaliação foi sustentada por um panorama do modelo de gestão do programa, que ocorre por meio de uma divisão anual de demandas entre duas Pró-Reitorias. Contudo, esse modelo apresenta fragilidades, como a falta de integração intersetorial e o risco de perda de informações.

O mapeamento dos projetos revelou que, no período analisado, foram desenvolvidos 51 projetos, com a participação de 69 docentes, 99 bolsistas e voluntários, e 11 servidores técnicos. Os projetos beneficiaram um total expressivo de 25.751 pessoas. Além disso, observou-se um bom nível de integração entre as atividades de ensino e extensão realizadas no âmbito das disciplinas, embora ainda haja necessidade de maior envolvimento dos estudantes matriculados nas atividades extensionistas.

Os estudantes que responderam ao questionário relataram que o programa foi essencial para seu processo formativo, destacando o desenvolvimento de competências como a aprendizagem teórica, a criatividade, a tomada de decisões, a autonomia, a habilidade de comunicação e o pensamento crítico. Essas habilidades foram apontadas como fundamentais tanto para a formação acadêmica quanto para o desempenho profissional.

Por fim, a pesquisa revelou a importância da integração entre ensino e extensão como elemento fundamental para a qualidade acadêmica dos cursos de graduação e para sua responsabilidade social. O potencial da extensão universitária para a formação profissional e cidadã, para a transformação da realidade social e para o fortalecimento dos laços entre universidade e sociedade é inegável. Assim, é essencial que o PEEEX continue a aprimorar seus processos e superar os desafios identificados, garantindo uma formação ainda mais completa e significativa para os estudantes.

## REFERÊNCIAS

BERGAMIN, F. **Curricularização da extensão universitária: potencialidades e desafios numa universidade confessional do interior de São Paulo**. 2019. 146 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=8139488](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8139488). Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília/DF: Senado Federal, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF: Senado Federal, 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/DF: Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Resolução CNE/ CES nº 07/2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category\\_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 17 dez. 2023.

FORPROEX. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus/AM: FORPROEX, 2012. Disponível em: [https://www3.unicentro.br/proec/wp-content/uploads/sites/73/2020/02/Politica\\_Nacional\\_de\\_Extensao\\_2012\\_07\\_13.pdf](https://www3.unicentro.br/proec/wp-content/uploads/sites/73/2020/02/Politica_Nacional_de_Extensao_2012_07_13.pdf). Acesso em: 17 dez. 2023.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 93 p.

GADOTTI, M. **Extensão Universitária: Para quê?**. [São Paulo]: [Instituto Paulo Freire], [2017]. Disponível em: [https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o\\_Universit%C3%A1ria\\_-\\_Moacir\\_Gadotti\\_fevereiro\\_2017.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o_Universit%C3%A1ria_-_Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf). Acesso em: 17 dez. 2023.

GARCIA, B. R. Z. **A contribuição da extensão universitária para a formação docente**. 2012. 115 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/16066>. Acesso em: 17 dez. 2023.

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

GOMEZ, S. R. M.; CORTE, M. G. D.; ROSSO, G. P. R. Reforma de Córdoba e a educação superior: institucionalização da extensão universitária no Brasil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas/SP, v. 5, p. e019020, 2019. DOI: <https://www.doi.org/10.20396/riesup.v5i0.8653655>.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 250 p.

MAXIMIANO JUNIOR, M. (org.). **Indicadores brasileiros de extensão universitária**. Campina Grande/PB: EDUFCG, 2017. 60 p.

MELLO, A. F.; ALMEIDA FILHO, N.; RIBEIRO, R. J. Por uma Universidade socialmente relevante. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau/SC, v. 4, n. 3, p. 292-302, set./dez. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2009v4n3p292-302>.

MELO NETO, J. F. Extensão Universitária: bases ontológicas. In: MELO NETO, J. F. **Extensão Universitária: diálogos populares**. João Pessoa/PB: UFPB, 2002. p. 7-20.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994. 80 p.

PEREIRA, V. H. S. **Análise do financiamento público da extensão universitária no âmbito da Universidade Federal do Cariri, no período de 2016 a 2020.** 2021. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46558/1/Analisefinanciamentopublico\\_Pereira\\_2021.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46558/1/Analisefinanciamentopublico_Pereira_2021.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

SACRISTÁN, J. G. **O currículo:** uma reflexão sobre a prática. 3. ed. Porto Alegre: Artmed. 1998.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA FILHO, N. **A Universidade no Século XXI:** para uma Universidade Nova. Coimbra: Almedina, 2008.

SILVA, A. R. **A contribuição da extensão na formação do estudante universitário.** 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/654>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SILVA, L. B.; SOUSA, A. A.; SANTOS, C. M. M. PEEX - Programa de Integração Ensino-Extensão: uma estratégia didática no Ensino Superior. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 4., 2017, João Pessoa. **Anais eletrônicos** [...]. João Pessoa: Realize eventos, 2017. p. [3-11]. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2017/TRABALHO\\_EV073\\_MD1\\_SA2\\_ID4918\\_11092017141601.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2017/TRABALHO_EV073_MD1_SA2_ID4918_11092017141601.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **PDI UFCA 2020: Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri (UFCA).** Juazeiro do Norte: Conselho Universitário da UFCA, 2016. 340 p.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Resolução nº 42/CONSUNI, de 16 de maio de 2019.** Dispõe sobre a integralização curricular das ações de extensão nos cursos de graduação da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Juazeiro do Norte: Conselho Universitário da UFCA, 2019.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Resolução nº 47/CONSUNI, de 19 de novembro de 2020.** Altera o Anexo X da Resolução nº 01/2014/Consup, de 30 de janeiro de 2014, que Regulamenta o Programa de Auxílios e Bolsas de Extensão, no âmbito da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Juazeiro do Norte: Conselho Universitário da UFCA, 2020.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Resolução nº 49/CONSUNI, de 16 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a integralização curricular das ações de extensão nos cursos de graduação da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Juazeiro do Norte: Conselho Universitário da UFCA, 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## 3 POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS

### UMA ANÁLISE EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR DO NORDESTE DO BRASIL PELA ÓTICA DE ATORES INSTITUCIONAIS

*Adriana Cristina Gomes de Araújo  
Antônio Alves Filho*

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas é área relevante nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, por se tratar de uma função gerencial organizacional que orienta o comportamento humano no trabalho (Fischer, 2002). Esse tema ocupa uma posição central nas organizações, considerando que toda e qualquer instituição depende, em algum grau, do desempenho humano para alcançar o sucesso (Bergue, 2014; Fischer, 2002). Todas as ações organizacionais são realizadas pelas pessoas, que, por meio de seus esforços, geram resultados e agregam valor à sociedade (Bergue, 2010, 2014).

Compreende-se a gestão de pessoas como uma função gerencial voltada a estabelecer a cooperação entre os indivíduos que integram a organização, de modo a contribuir para o alcance de objetivos organizacionais e individuais (Gil, 2007; Mósca; Cereja; Bastos, 2014). A gestão de pessoas (GP) integra um conjunto de políticas e práticas que permitem alinhar as expectativas da

organização e de seus colaboradores, possibilitando que ambas as partes as realizem ao longo do tempo (Dutra, 2016). Nesse sentido, França (2013) postula que a gestão de pessoas envolve o trabalho e o conjunto de forças humanas direcionados a diversas atividades nos ambientes organizacionais, como as produtivas, gerenciais e estratégicas.

A gestão pública enfrenta um cenário de crescentes exigências por parte da sociedade, que espera melhores resultados, maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais, visando atender de forma legítima às necessidades dos usuários dos serviços públicos (Schikmann, 2010). Diante dessa realidade, observa-se que a gestão de pessoas tem se tornado uma preocupação cada vez mais relevante para os gestores das organizações públicas. Esse destaque se justifica pelo fato de que uma parte significativa da geração de valor público é produzida pela ação das pessoas no desempenho de suas atividades (Bergue, 2019; Longo, 2007a).

As instituições públicas são intensas na produção de valor gerado pelas pessoas (Bergue, 2019). Nesse processo, a gestão de pessoas encontra ambientes complexos e desafiadores. No caso brasileiro, as políticas de gestão de pessoas no setor público têm sido marcadas por descontinuidades e enfrentam dificuldades significativas para a estruturação de seus sistemas (Marques, 2015). Essas políticas operam em um cenário de reformas que buscam promover eficiência, transparência nos gastos e melhoria no desempenho, com o objetivo de alcançar uma atuação mais efetiva do setor público (Camões; Fonseca; Porto, 2014).

De acordo com Camões, Fonseca e Porto (2014), os servidores públicos são responsáveis tanto pela capacidade técnica do Estado quanto pelo desempenho necessário para atingir os objetivos governamentais. Esses servidores desempenham um



papel crucial, sendo propulsores e mediadores de um Estado mais competente e atento às demandas da sociedade. Nesse contexto, a gestão de pessoas emerge como uma função de grande importância para as organizações públicas.

Na atuação cotidiana, a gestão de pessoas acontece por meio de políticas e práticas distribuídas organizadas em subsistemas que interagem e se comunicam, criando uma interdependência entre eles. Sob essa ótica, Longo (2007a) propõe uma visão integrada da gestão de pessoas, que busca alinhar os colaboradores à estratégia da organização, visando alcançar resultados compatíveis com as finalidades institucionais.

Considerando o exposto e reconhecendo a importância de compreender a gestão de pessoas, suas políticas e práticas no contexto da gestão pública, este capítulo tem como objetivo analisar as políticas e práticas de gestão de pessoas (GP) em uma Instituição Pública de Ensino Superior (IFES) localizada na região do Cariri, no Sul do Ceará, sob a ótica de seus atores institucionais.

O problema de pesquisa que orientou o estudo foi: *qual a avaliação que os atores institucionais fazem das políticas e práticas de gestão de pessoas na UFCA?*

Com base nessa problemática, definiu-se o seguinte objetivo geral: “analisar as políticas e práticas da Gestão de Pessoas na UFCA segundo a percepção de seus atores institucionais”. Os objetivos específicos, propostos foram:

- a)** Identificar as políticas e práticas de gestão de pessoas na UFCA a partir de documentos institucionais;
- b)** Analisar as percepções dos atores institucionais sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas na UFCA;

- c) Propor melhorias para a gestão de pessoas com base na avaliação feita sobre suas políticas e práticas.

Além da problemática e dos objetivos traçados, o estudo buscou oferecer um panorama sobre a Gestão de Pessoas na Universidade analisada. Essa abordagem alia o interesse teórico ao aprofundamento do conhecimento sobre a GP no Setor Público, com vistas a contribuir não apenas para a instituição estudada, mas também para o serviço público em geral, a partir dos resultados e das proposições elaboradas.

Com esse fim, o estudo contou com a participação de 16 servidores atuantes na Unidade de Gestão de Pessoas da Instituição. Por meio de entrevistas, detalhadas na seção 3, sobre o Método, os participantes compartilharam suas percepções sobre as Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas na Universidade. Essas percepções foram analisadas considerando os subsistemas integrados de Gestão de Pessoas, conforme descrito por Longo (2007b).

## 2 POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

As políticas podem ser entendidas como princípios e diretrizes que balizam e norteiam decisões e comportamentos no âmbito organizacional, tanto em relação à organização quanto às pessoas, configurando-se como critérios gerais que orientam o gerenciamento de pessoas em dado contexto (Dutra, 2016; Longo, 2007b). Essas políticas de gestão de pessoas estabelecem um referencial teórico e prático, construído para viabilizar a consecução dos objetivos organizacionais (Demo; Fogaça; Costa, 2018).

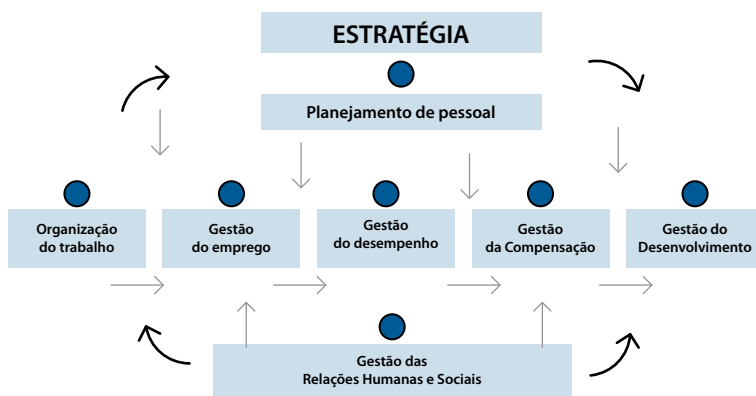
Além disso, as políticas atuam como diretrizes que possuem um caráter orientador e integrador das ações de gestão de pessoas, com o objetivo de alcançar as metas organizacionais e aprimorar as relações humanas no ambiente de trabalho, contribuindo para os resultados almejados pela organização (Demo, 2005; Fischer, 2002).

Em contrapartida, as práticas abrangem os procedimentos, métodos e técnicas utilizados na implementação de decisões. Essas práticas materializam as políticas de gestão de pessoas por meio de decisões e atividades que frequentemente se manifestam como rotinas ou ações habituais, integrando o cotidiano organizacional (Dutra, 2016; Demo, 2005; Longo, 2007b).

As políticas e práticas de gestão de pessoas se concretizam no cotidiano organizacional, nos diversos processos e decisões que envolvem as relações entre pessoas e a organização. No exercício da gestão de pessoas, esses processos são influenciados pelos direcionamentos das políticas e pelas estratégias adotadas em suas práticas.

Neste estudo, para compreender as percepções sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas no âmbito da Instituição Pública de Ensino Superior analisada, foi adotado o modelo de Gestão de Recursos Humanos (GRH) de Longo (2007b). Esse modelo apresenta a gestão de pessoas como um sistema integrado, desdobrado em diversos componentes que operam como subsistemas interligados e inter-relacionados, promovendo integração e interlocuções, conforme ilustrado na Figura 1.

**Figura 1** – Modelo de subsistemas de GP



**Fonte:** adaptado de Longo (2007b).

A partir da leitura do modelo de Longo (2007b), que aborda os sete subsistemas integrados e as definições propostas pelo autor sobre o que deve ser identificado e desenvolvido em cada um desses subsistemas, foi elaborado o Quadro 1, apresentado a seguir. Esse quadro sintetiza as políticas e práticas de gestão de pessoas que norteiam este estudo.

**Quadro 1** – Políticas e práticas de Gestão de Pessoas

Subsistema	Políticas e práticas de gestão de pessoas
Planejamento de Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidades e disponibilidades quantitativas e qualitativas de pessoal.</li> </ul>
Organização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descrição do serviço e projeto dos cargos e postos de trabalho.</li> <li>Definição dos perfis dos ocupantes dos cargos e postos de trabalho.</li> </ul>

Subsistema	Políticas e práticas de gestão de pessoas
Gestão do emprego	<b>Incorporação</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recrutamento.</li> <li>Seleção.</li> <li>Recepção, socialização ou indução.</li> </ul>
	<b>Mobilidade</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mobilidade funcional (mudança de tarefas);</li> <li>Mobilidade geográfica.</li> </ul>
	<b>Desvinculação</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Extinção da relação de emprego.</li> </ul>
Gestão do desempenho	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento do desempenho.</li> <li>Acompanhamento do desempenho.</li> <li>Avaliação do desempenho.</li> <li>Retroalimentação ou feedback.</li> </ul>
Gestão da compensação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto de estruturas salariais.</li> <li>Benefícios extrassalariais.</li> <li>Projeto de mecanismos de evolução.</li> <li>Administração de salários.</li> <li>Reconhecimento não monetário.</li> </ul>
Gestão do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção e carreira.</li> <li>Treinamento e formação.</li> </ul>
Gestão das relações humanas e sociais	<b>Gestão do clima organizacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas e práticas de comunicação.</li> <li>Políticas de pessoal destinadas a manter e melhorar a percepção da satisfação coletiva dos empregados.</li> </ul>
	<b>Gestão das relações trabalhistas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Negociação coletiva dos salários e as condições de trabalho.</li> </ul>
	<b>Gestão das políticas sociais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Saúde laboral.</li> <li>Benefícios coletivos.</li> </ul>

Fonte: adaptado de Longo (2007b).

O planejamento de pessoal, considerado a porta de entrada de um sistema integrado de gestão de pessoas, é uma peça fundamental para qualquer organização, pois contempla a análise das necessidades de pessoal ao longo do tempo, tanto em termos quantitativos (números) quanto qualitativos (perfis e características profissionais). Essa análise permite avaliar, suprir e manter quadros de pessoal adequados, sendo, portanto, uma prática contínua e dinâmica (Dutra, 2017; Longo, 2007b; Shickmann, 2010; Marques, 2015).

Esse subsistema de GP é indispensável para que a organização alcance seus objetivos e deve integrar o planejamento estratégico da instituição, a partir de um diagnóstico das políticas e práticas de GP. Essa integração é fundamental para favorecer a implementação e execução de outras políticas e práticas organizacionais (Lacombe, 2011; Marconi, 2010).

O planejamento é entendido como um esforço de antecipação de cenários e estabelecimento de objetivos organizacionais correspondentes. Trata-se, portanto, de uma prática complexa e contingente, que deve ser contínua, integrada ao ambiente e, no caso das organizações públicas, apresenta uma realidade ainda mais desafiadora (Dutra, 2019; Bergue, 2010). Amplo e indispensável, o planejamento de pessoal visa promover a estruturação, efetivação e concretização dos objetivos organizacionais por meio da gestão eficiente dos quadros de pessoal. Sob a perspectiva desse subsistema, busca-se alcançar os parâmetros necessários para que as organizações atinjam seus objetivos e resultados esperados (Bergue, 2010; Longo, 2007a).

A organização do trabalho é o subsistema de gestão de pessoas responsável por prever e estruturar os conteúdos das tarefas, bem como as características das pessoas que irão desempenhá-las. Esse subsistema abrange práticas como a descrição dos

serviços, o planejamento dos cargos e postos de trabalho, além da definição dos perfis necessários para os ocupantes dessas posições (Longo, 2007a).

Sob essa perspectiva, compreende-se que as atividades desenvolvidas nas organizações estão centradas nos cargos como meio para alcançar os objetivos organizacionais. Por essa razão, é imprescindível que as organizações elaborem o desenho dos cargos, definam as tarefas e responsabilidades dos ocupantes e estabeleçam as relações desses indivíduos com a organização (Araújo; Garcia, 2017; Gil, 2019; Lacombe, 2011; Mósca; Cereja; Bastos, 2014).

O subsistema de gestão do emprego integra políticas e práticas destinadas a gerenciar os processos e fluxos pelos quais as pessoas se movimentam na organização. Esse subsistema abrange práticas relacionadas à incorporação, que inclui recrutamento, seleção e recepção; à mobilidade; e à desvinculação de pessoas (Longo, 2007a). A incorporação envolve processos de captação de pessoas para estabelecer relações de trabalho que atendam às necessidades organizacionais, sendo parte integrante do macro-processo de suprimento de recursos humanos e do processo admissional no contexto público (Dutra, 2016; Bergue, 2010).

No setor público brasileiro, a incorporação é caracterizada por restrições que dificultam a avaliação direta de comportamentos e atitudes, uma vez que os processos são estruturados com base no concurso público. Esse instituto jurídico, que privilegia o mérito na seleção de pessoal, possui limitações inerentes às fases previstas em seu escopo (Coelho; Menon, 2018; Marques, 2015).

O processo de recrutamento, seleção e admissão no setor público é regulamentado por ritos legais que visam promover igualdade de oportunidades e garantir que o mérito prevaleça.

Como parte desse subsistema, a recepção trata integração dos novos colaboradores, permitindo o contato inicial com os padrões políticos e culturais da organização. Essas ações de acolhimento exercem um efeito positivo no clima organizacional (Dutra, 2016).

Ainda no âmbito da gestão do emprego, conforme Longo (2007b), a gestão da mobilidade abrange os movimentos internos das pessoas entre os postos de trabalho na organização. Essa prática pode envolver mobilidade funcional, caracterizada pela mudança de tarefas, ou mobilidade geográfica, que implica a transferência do local de trabalho, resultando em mudança de endereço. Em contrapartida, a gestão da desvinculação trata das políticas e práticas relacionadas à extinção do vínculo empregatício. As razões podem incluir inadequação ao cargo, baixo desempenho, problemas disciplinares ou fatores econômicos, organizacionais e tecnológicas.

Além disso, a gestão do desempenho das pessoas no trabalho tem como objetivo alinhar as contribuições individuais às prioridades organizacionais, mantendo um elevado nível de desempenho. Esse processo busca estimular o desenvolvimento dos colaboradores, promovendo melhorias sustentáveis que favoreçam o alcance dos objetivos organizacionais (Bergue, 2019; Longo, 2007a, 2007b).

O processo de gestão do desempenho vai além da simples avaliação, transcendendo-a. Contempla políticas e práticas que incluem ou devem incluir etapas de planejamento, acompanhamento, execução, avaliação e retroalimentação ou feedback (Brandão; Guimarães, 2001; Bergue, 2019; Schikmann, 2006). Esse subsistema se conecta com outras práticas de gestão de pessoas, possibilitando decisões relacionadas à carreira, progressão e promoção; identificação de necessidades de capacitação e



melhorias de desempenho; movimentação de pessoal; e auxílio no planejamento da força de trabalho (Dutra, 2019; França, 2013; Hipólito; Reis, 2002; Schikmann, 2006).

A gestão da compensação abrange políticas e práticas relacionadas às recompensas oferecidas pela organização aos indivíduos, configurando-se como uma das dimensões mais críticas e complexas da gestão de pessoas. Esse subsistema envolve decisões fundamentais para definir e estruturar sistemas de recompensas e remuneração (França, 2013; Hipólito; Reis, 2002; Longo, 2007b). A remuneração, por sua vez, deve estar alinhada aos demais subsistemas de gestão de pessoas e às políticas organizacionais, sendo capaz de atrair e reter talentos, reconhecer mérito e contribuir para a motivação dos colaboradores (Dutra, 2016, 2019; Ribeiro, 2019).

O subsistema de gestão do desenvolvimento inclui políticas e práticas relacionadas à promoção, à carreira, ao treinamento, ao desenvolvimento e à formação (Longo, 2007b). Segundo alguns autores (Dutra, 2016; Lacombe, 2011), a carreira pode ser vista como uma estrada em construção, composta por uma sucessão de estágios e transações na vida profissional do indivíduo. Trata-se de uma relação entre a pessoa e a organização, na qual o indivíduo deve assumir o protagonismo pela construção e desenvolvimento de sua trajetória.

Além de compreender um conjunto de cargos, a carreira também pode ser entendida como o progresso do indivíduo em sua atividade, uma sequência de experiências profissionais, funções ou até mesmo uma única ocupação. É caracterizada por uma sucessão de níveis de capacitação, complexidade e diversificação crescentes (Fortuna; Tachizawa; Ferreira, 2004; Ribeiro, 2019; Mósca; Cereja; Bastos, 2014). Nesse sentido, a carreira não é estática nem fruto do acaso, ela é dinâmica e resulta da interação

entre o indivíduo e a organização, sendo um elemento essencial que relaciona as pessoas ao ambiente organizacional público, influenciando comportamento, desempenho e desenvolvimento dos servidores (Bergue, 2011; Oliveira; Medeiros, 2016).

Na base do modelo integrado de Longo (2007b) encontra-se o subsistema de gestão das relações humanas e sociais. Nesse contexto, as políticas e práticas de gestão de pessoas assumem uma dimensão coletiva, abrangendo aspectos como a gestão do clima organizacional e das políticas sociais (Longo, 2007b).

O clima organizacional refere-se à qualidade do ambiente institucional, relacionando-se ao grau de satisfação das pessoas com o ambiente interno da organização. Está vinculado à motivação e desempenha um papel essencial na realização das estratégias organizacionais, funcionando como uma ferramenta gerencial importante para construir uma percepção positiva no ambiente de trabalho (Fortuna; Tachizawa; Ferreira, 2004; Lacombe, 2011; Mósca; Cereja; Bastos, 2014; Marques, 2015). Por fim, destaca-se que os subsistemas de gestão de pessoas e suas diversas políticas e práticas não operam de forma isolada, mas sim de maneira interligada e concatenada, garantindo a integração necessária para o alcance dos objetivos organizacionais.

### 3 MÉTODO

O estudo contou com a participação de 16 servidores efetivos de uma Instituição Pública de Ensino Superior localizada na região do Cariri, Estado do Ceará, lotados na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. A escolha desse grupo foi baseada no critério de acessibilidade/comodidade (Gil, 2019) e incluiu servidores com conhecimento mais acurado sobre políticas e práticas de

gestão de pessoas. Tal característica torna o grupo uma importante fonte de informações para estudos relacionados a sistemas de gestão de pessoas, conforme apontado por Longo (2007b).

A coleta dos dados foi realizada em agosto de 2021, por meio de entrevistas semiestruturadas conduzidas de forma on-line, em virtude das restrições impostas pela pandemia da Covid-19. Para viabilizar o processo, utilizou-se a ferramenta Google Forms. Os participantes foram convidados a participar voluntariamente, sendo solicitado o consentimento para gravação das entrevistas, a fim de possibilitar sua posterior transcrição e análise.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base nos subsistemas do modelo de Francisco Longo (2007b), que aborda políticas e práticas de gestão de pessoas a partir de um sistema integrado. Após a coleta, os dados foram analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, seguindo as etapas propostas por Bardin (2016): pré-análise, exploração do material, tratamento dos dados e, por fim, inferência e interpretação.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao investigar cada um dos subsistemas, foi possível delinear um panorama abrangente sobre a GP na Instituição, bem como suas políticas e práticas. Para maior clareza e organização, os resultados serão apresentados de forma segmentada, por subsistema.

### 4.1 Planejamento de pessoal

Na avaliação do subsistema do planejamento, os entrevistados destacaram a necessidade de aprimorar a distribuição de pessoal, evidenciando que o planejamento de pessoal na instituição

ainda requer desenvolvimento e melhorias. Conforme apontado, embora o planejamento esteja fundamentado em informações obtidas por meio de levantamentos de necessidades, ele deve superar a subjetividade dos gestores, adotando abordagens mais pragmáticas e embasadas em critérios objetivos.

Esse processo demanda um conhecimento aprofundado dos setores, incluindo as atividades realizadas, os serviços oferecidos, os processos envolvidos e o número de pessoas necessárias para sua execução, além de considerar habilidades e competências específicas. Essa perspectiva está alinhada às reflexões de Bergue (2010) e Schickmann (2006), que ressaltam a importância de decisões fundamentadas na prática, sustentadas por análises que proporcionem maior objetividade ao planejamento.

Eu acredito que em relação a planejamento de pessoal a Instituição ainda precisa avançar muito, é teoricamente digamos assim, em saber como planejar né, e utilizar ferramentas, conhecer ferramentas né, isso é sem dúvida conhecer o trabalho que precisa ser feito acho que a gente tem que avançar nesse ponto (Entrevistado 9, 2021).

Não tem processos mapeados, não tem análise fidedigna que um setor trabalha mais trabalha menos, a gente tem percepções de cada gestor, então eu acho que se tem dificuldades, porque a dificuldade não é alocar pessoas ou dizer se se recebe A ou B, está mais embaixo na base, é a dificuldade de você já é utilizar a força de trabalho que você tem de maneira igualitária (Entrevistado 3, 2021).

Os entrevistados demonstraram uma visão que compreende a essência do planejamento de pessoal como um processo dinâmico, contínuo, complexo e sistemático, o qual requer um diagnóstico preciso da realidade institucional, a fim de

avaliar necessidades e promover um desenvolvimento gerencial integrado ao ambiente.

A fala dos entrevistados 9 e 3 reforça essa compreensão, evidenciando a importância de estruturar ações internas e decisões que incrementem o planejamento de pessoal, de modo a atender melhor às demandas organizacionais.

## 4.2 Organização do trabalho

Na avaliação do subsistema de organização do trabalho, no que diz respeito à descrição dos serviços e das informações sobre atribuições, funções e responsabilidades dos cargos, destaca-se a falta de clareza nas informações sobre os serviços, atribuições e atividades de cada cargo nos setores. Alguns entrevistados ressaltaram que o desenho da estrutura organizacional pode auxiliar na compreensão dessas informações.

Parte dos servidores observou que os cargos possuem um caráter amplo e genérico, apontando a necessidade de aprimorar as informações disponíveis e de compartilhá-las de maneira acessível, para que todos tenham o devido conhecimento.

De acordo com os entrevistados, além da falta de clareza nas informações sobre os cargos, também há dificuldades em relação às atribuições dentro dos setores. Nesse contexto, como enfatizado por Gil (2019) e por Mósca, Cereja e Bastos (2014), é fundamental que os cargos sejam devidamente descritos, a fim de proporcionar uma compreensão mais clara para as pessoas que os ocupam. A fala do entrevistado 1 ilustra essa percepção sobre o subsistema:

Eu acho que poderia melhorar, não sei se a gente poderia de certa forma já divulgar em alguma parte do site da

Instituição as atribuições dos setores por cargo, né, mas também os próprios setores já ter disciplinado, mesmo que de forma interna né essa separação e atividades, ter bem claro né isso, o que é que o setor faz, pra que faz, como faz, pra quando o servidor chegar nesse primeiro contato ele poder se sentir mais confortável, pelo menos ele vai ter pelo menos um direcionamento (Entrevistado 1, 2021).

De fato, as ideias apresentadas pelos participantes sobre o subsistema de organização do trabalho são essenciais para que, como aponta Longo (2007b), a organização do trabalho possa ser efetivamente implementada na instituição, contemplando e explicitando as condições necessárias para o exercício e o desempenho de tarefas. Além disso, é fundamental que haja clareza na definição das atividades, funções, responsabilidades, propósitos e objetivos atribuídos pela organização a cada cargo.

### 4.3 Gestão do emprego

Na gestão do emprego, apontou-se a crítica ao recrutamento e à seleção direcionada à importância de incorporar outros aspectos que possam contribuir ainda mais com a Universidade, como a ampliação de etapas no processo seletivo que permitam identificar perfis, habilidades e competências de forma mais precisa.

Também foi apontada a necessidade de definir com maior detalhamento os cargos a serem preenchidos, buscando ajustá-los às principais demandas da instituição, de acordo com os serviços a serem realizados. Esse processo passa pelo suporte do planejamento de pessoal, no qual são coletadas informações baseadas no conhecimento dos processos e das atividades desempenhadas pelos setores da instituição.

No contexto da instituição pesquisada, os participantes consideram fundamental definir claramente quais cargos devem ser selecionados. Nesse sentido, sugerem a realização de estudos junto às unidades da instituição para identificar suas necessidades reais e fornecer informações mais precisas e relevantes para o processo de seleção de pessoas.

Em consonância com essa perspectiva, Coelho e Menon (2018) destacam a importância de refletir e criticar a gestão por competência no subsistema de seleção de pessoal no serviço público brasileiro. Eles propõem a reformulação das atribuições e funções dos cargos previstas nos editais, substituindo-as por competências individuais que possam ser avaliadas nas provas dos concursos. Além disso, sugerem inovações nos mecanismos de ingresso no serviço público no país. Sobre essas possíveis melhorias, o entrevistado 4 destacou a ideia de ampliar as etapas do processo de seleção:

Às vezes se está olhando para um cargo, uma função e de repente a pessoa assume, passa ali naquelas provas, e não tem a identificação com a função, né que ele está assumindo, é em relação a isso acho que não é assim só para a Universidade, é para todas as universidades de uma forma geral. É por exemplo às vezes em universidades particulares a gente passa por uma etapa de entrevista, em que uma banca tem a condição de avaliar subjetivamente, mas com pessoas qualificadas para captar habilidades, identificação com o cargo e eu já me peguei pensando e me perguntando se isso não seria uma etapa também importante dentro da universidade pública, no sentido de a gente captar pessoas que tenham mais identificação com o cargo (Entrevistado 4, 2021).

Na gestão do emprego, a recepção de novos servidores inclui um momento essencial de integração promovido pela área de gestão de pessoas. Durante esse processo, os servidores ingressantes são ambientados e expostos a informações sobre a instituição, com apresentações de diversos serviços e temas relevantes ao serviço público, como carreiras, direitos e deveres.

De acordo com a percepção dos entrevistados, a recepção de novos servidores é avaliada de forma positiva e apresenta avanços. Inicialmente, ocorre um momento de integração durante a posse do servidor. Após o ingresso na instituição, esse processo se concretiza por meio de ações de ambientação e iniciação ao serviço público. Nessa etapa, são apresentados detalhes sobre a estrutura e o funcionamento da instituição, seu planejamento estratégico, fluxos de atendimento voltados aos próprios servidores, incluindo a área de gestão de pessoas. Diversas temáticas de interesse são abordadas, destacando-se direitos, deveres e informações fundamentais para o desempenho das funções.

Essa prática está alinhada com a reflexão de Dutra (2016), que descreve a recepção como o processo de internalização das pessoas na organização, oferecendo uma oportunidade para que entrem em contato com os padrões culturais e políticos do novo ambiente organizacional. Nesse contexto, destaca-se o relato do entrevistado 9, que aborda a experiência de recepção de novos servidores na instituição.

Ah, eu acho muito interessante, eu acho que a universidade desenvolve um belo trabalho em relação a isso, pelo menos na Progesp né, essa questão de naqueles eventos né de recepção dos servidores né que é uma semana praticamente pra mostrar aos servidores os direitos os deveres também deles né (Entrevistado 9, 2021).



Desde a escolha até a integração das pessoas na organização, a gestão do emprego desempenha o papel de identificar e inserir profissionais aptos a realizar e alcançar os objetivos institucionais. Além disso, busca promover a adaptação e o engajamento dos novos colaboradores, fortalecendo o senso de pertencimento e colaboração dentro da instituição.

#### 4.4 Gestão do desempenho

No subsistema de gestão do desempenho, a avaliação dos servidores na instituição tem se dedicado a normatizar internamente os processos, desenvolver sistemas e aprimorar os instrumentos. Contudo, destaca-se a necessidade de sensibilização, conscientização e comprometimento por parte servidores e gestores. O objetivo é que a avaliação não seja meramente pro forma, mas cumpra sua função de fornecer à instituição e aos colaboradores informações relevantes sobre as contribuições de cada servidor para o desenvolvimento institucional, além de subsidiar outras políticas e práticas de gestão de pessoas.

De acordo com os entrevistados, a gestão do desempenho encontra-se em um estágio de crescimento. Essa percepção está fundamentada nos avanços alcançados, como a normatização interna já aprovada, as melhorias no formulário de avaliação e o desenvolvimento de um sistema próprio da entidade. Com base nessa evolução, os entrevistados avaliam o processo de gestão de desempenho de forma positiva, destacando a ausência de grandes problemas e a presença de um sistema que torna o processo ágil, claro e organizado.

Esses aspectos estão em consonância com Lacombe (2011), que defende que um sistema de avaliação bem estruturado e conduzido é essencial para determinar se a organização possui a

equipe necessária para atender às suas demandas e para diagnosticar mudanças necessárias no quadro de colaboradores, visando sua adequação às necessidades institucionais. O autor enfatiza que um sistema de avaliação eficaz deve ser confiável, válido, padronizado, prático e de fácil execução.

A implementação dessas melhorias reflete o empenho da área de gestão de pessoas e da universidade em fortalecer a avaliação e a gestão do desempenho como um todo. Esse progresso é evidenciado na fala do entrevistado 8:

Eu acredito que estamos, assim como nos outros processos, estamos numa etapa de evolução é, a gente conseguiu desenvolver a primeira resolução do estágio probatório, formulários próprios, porque isso aí é uma evolução e tanto.

Ainda assim, foram identificadas necessidades de aprimoramento, como ir além do mínimo exigido pela legislação. Entre as sugestões estão: incluir a dimensão de competências na avaliação, ampliar os atores envolvidos no processo, e tornar os critérios mais dinâmicos, evitando rigidez e considerando as atualizações dos ambientes organizacionais a cada ciclo.

Além disso, foi ressaltada a influência da cultura no processo de avaliação no serviço público. Segundo os entrevistados, há desafios culturais, pois muitas pessoas não estão habituadas a avaliar e ser avaliadas, e o processo frequentemente é personalizado de forma inadequada, como se existisse apenas para atender a requisitos legais. Os entrevistados destacam a necessidade de uma mudança cultural, que requer a sensibilização dos servidores sobre a importância da avaliação, um objetivo a ser alcançado em longo prazo. Esse ponto é ilustrado nas falas dos entrevistados 16 e 5.

Isso é uma questão cultural que a avaliação não vai conseguir vencer, você vê que de um modo as avaliações todas são consideradas a contento, mas de vez em quando, a gente escuta as reclamações sobre desempenho, então assim, a avaliação ela está sendo mais formal do que real (Entrevistado 16, 2021).

Acredito que é pro forma, pela falta de sensibilização das pessoas dos gestores, quanto ao real motivo de se avaliar, de se fazer parte de um processo de gestão de desempenho, de dar feedback, de dar retornos (Entrevistado 5, 2021).

Em face do exposto, Costin (2010) destaca uma ritualização do processo, no qual a avaliação não se consolida como um sistema que forneça retorno ao servidor avaliado ou aos líderes avaliadores sobre seu desempenho. Além disso, não está integrada ao sistema de desempenho, resultados e remuneração, nem contribui para o processo de aprovação ou confirmação da permanência.

Ainda assim, os entrevistados identificam aspectos positivos que contribuem para a evolução da gestão de desempenho na instituição. Eles apontam critérios que, em suas percepções, têm o potencial de aprimorar o subsistema de gestão de pessoas e garantir sua contínua evolução.

## 4.5 Gestão da compensação

Na gestão da compensação, a defasagem da remuneração tem gerado desmotivação e insatisfação entre os servidores. Segundo os entrevistados, embora a remuneração inicial possa atrair profissionais, sua desvalorização e defasagem ao longo do tempo representam um risco significativo para a retenção de talentos. Há a percepção de que a remuneração dos servidores da universidade é insatisfatória, sendo uma das mais baixas no

âmbito do poder executivo. Além disso, os benefícios oferecidos são considerados insuficientes e inferiores aos de diversas outras carreiras no setor público.

Os entrevistados destacam como principal problema a ausência de reajustes da salariais regulares, o que resulta em uma defasagem que não acompanha a inflação. Na visão deles, a remuneração é um fator determinante para a retenção de profissionais no serviço público. A falta de remunerações competitivas acarreta o risco de perda de servidores qualificados, seja para outras carreiras públicas ou para o setor privado.

Nesse contexto, os servidores reconhecem que a questão salarial está fora da alçada da universidade, pois segue as diretrizes e estipulações de órgãos superiores competentes. Dessa forma, a instituição não possui autonomia para implementar melhorias na remuneração de seus servidores.

A combinação entre remuneração e estabilidade no serviço público é vista como um elemento que transmite segurança e atua como um fator motivacional. Contudo, enquanto a estabilidade e os salários podem atrair profissionais qualificados, a defasagem salarial ao longo do tempo coloca a instituição em risco de perder esses talentos, o que representa um custo significativo para a administração pública. Esse ponto é ilustrado pela fala do entrevistado 4:

Acho que está defasada né, que põe em risco a universidade pública de perder pessoas qualificadas, visto assim a defasagem salarial dentro de um contexto, a nossa carga horária é uma carga horária grande né e que demanda praticamente todo o dia, e a universidade tem pessoas muito qualificadas e que buscam se qualificar constantemente né, e que atuam num setor assim muito importante que é a formação de pessoas né, de profissionais (Entrevistado 4, 2021).

A partir da perspectiva desse entrevistado, percebe-se que a defasagem da remuneração, considerando a relevância do trabalho realizado e o alto nível de qualificação dos profissionais, representa um risco significativo de perda de talentos no âmbito da administração pública.

## 4.6 Gestão do desenvolvimento

A gestão do desenvolvimento é reconhecida como um processo em constante evolução e crescimento, destacando-se entre as principais ações da gestão de pessoas na Universidade. Essa gestão tem promovido, oportunizado e implementando diversas iniciativas voltadas ao desenvolvimento dos servidores. No entanto, enfrenta o desafio de sensibilizar, alcançar um número maior de servidores e desenvolver ações que promovam, de maneira mais efetiva, a capacitação de docentes e gestores.

De acordo com os entrevistados, a Universidade realiza um bom planejamento, identificando as necessidades de desenvolvimento e atendendo às demandas e solicitações apresentadas pelos servidores e setores. A existência de uma política institucional voltada ao desenvolvimento de servidores demonstra a preocupação em oferecer serviços de maior qualidade à sociedade.

Nesse contexto, Bergue (2010) destaca a relevância do desenvolvimento de servidores como uma prioridade para as administrações públicas na gestão de pessoas. Segundo o autor, essa prática é fundamental para aprimorar o desempenho da gestão pública por meio da qualificação de seus servidores e serviços. A reflexão do entrevistado 7 ilustra bem essa compreensão.

Com relação à política de desenvolvimento aqui da instituição eu acho que está, acho que existe sim grande

incentivo, existe investimento da universidade para o desenvolvimento dos servidores por meio de capacitações, por meio de treinamentos, por meio de incentivos tanto internos como como externos de capacitação, cooperações com outras instituições buscando maior desenvolvimento dos servidores. Eu acredito que está sendo bastante desenvolvido na Universidade, acho que é uma instituição que podemos dizer assim até referência nessa questão (Entrevistado 7, 2021).

Os entrevistados também reconhecem a necessidade de alcançar melhorias, especialmente no que diz respeito à ampliação do público atendido pelas iniciativas de desenvolvimento. A fala do entrevistado 3 reflete essa percepção.

Acredito que a universidade tenha avançado muito na questão da capacitação técnica, mas ela ainda está a se encontrar na capacitação docente, né, existe uma necessidade, mas existe também uma dificuldade de capacitar docentes, é real né, e, além disso, capacitação de gestores que é algo que a Universidade deveria cuidar também (Entrevistado 3, 2021).

Embora a instituição tenha ampliado progressivamente as oportunidades de desenvolvimento para seus servidores, ainda enfrenta o desafio de mobilizar as pessoas a participarem das ações oferecidas. Essa dificuldade é evidenciada na fala do entrevistado 5, que afirma:

Precisa-se ainda que os servidores tenham consciência de que eles podem e deveriam estar se capacitando sempre, se desenvolvendo, enfim, o setor em si ele é bem estruturado, existem as atividades, a maneira de planejamento, para todo o ano, e a dificuldade mesmo seria os servidores compreenderem que eles precisam, que

eles podem, que eles têm o direito a esse desenvolvimento (Entrevistado 5, 2021).

Essa percepção sobre o direito à capacitação, destaca pelo entrevistado 5, reforça a importância dessa ação no desenvolvimento carreiras dos servidores. Modesto (2016) corrobora essa visão ao afirmar que a carreira não se limita à possibilidade de progressão dentro da estrutura de cargos correlatos, mas também representa, simultaneamente, um direito do servidor e uma obrigação para o Poder Público.

#### 4.7 Gestão das relações humanas e sociais

Na gestão das relações humanas e sociais, a qualidade de vida no trabalho é reconhecida como um aspecto importante para a instituição, especialmente no que diz respeito às ações voltadas para o cuidado com a saúde e o bem-estar dos servidores. Nesse sentido, a instituição tem avançado e ampliado suas iniciativas, mas ainda enfrenta desafios relacionados à estrutura e ao desenvolvimento do setor responsável. Entre as necessidades identificadas, destaca-se a capacitação da equipe já existente e a inclusão de novos profissionais, particularmente das áreas de saúde, como psicólogos, nutricionistas, fisioterapeutas e médicos, com o objetivo de expandir e fortalecer essas ações.

Os entrevistados avaliam que a qualidade de vida no trabalho (QVT) está em processo de desenvolvimento na instituição e percebem positivamente as políticas e práticas adotadas até o momento. Para eles, a existência de uma unidade dedicada à QVT é essencial e deve ser tratada como um elemento estratégico para a organização, reforçando a importância dessa política.

Essa visão encontra respaldo em França (2013), que destaca a relevância da valorização das condições de trabalho, incluindo

a definição de procedimentos claros, o cuidado com o ambiente físico e a promoção de bons padrões de relacionamento. Do ponto de vista individual, a QVT também implica reconhecer o significado do trabalho e a relevância do cargo ocupado, consolidando-se como uma função gerencial estratégica.

Nesse contexto, os registros indicam que, embora a equipe responsável pela QVT seja pequena, ela demonstra comprometimento e engajamento na promoção da qualidade de vida dos servidores. Essa percepção é exemplificada pela fala do entrevistado 1.

Eu vejo que se desenvolveu bastante né, e sempre tem procurado atingir esse público, atingir cada vez mais pessoas e um ponto positivo que eu vejo é a diversificação das atividades, é o engajamento das pessoas envolvidas, que a gente sabe que é uma equipe pequena né, é a busca de parecerias com os municípios, com outras instituições privadas, a gente vê o engajamento, o comprometimento, a boa vontade, e também de focar nos campi, né, como um todo, sempre levar uma ação pra um lado e uma ação pra outro e não centralizar tudo no juazeiro (Entrevistado 1, 2021).

Ademais, os entrevistados destacam que o clima organizacional é um elemento construído ao longo do tempo e não pode ser atribuído exclusivamente à responsabilidade da Gestão de Pessoas, mas sim a todos os membros da instituição. Para eles, o clima está diretamente relacionado à satisfação dos servidores no ambiente de trabalho, sendo influenciado por ações que promovem qualidade de vida. Quando os servidores percebem que são cuidados, essas iniciativas geram impactos positivos no clima organizacional.



Os entrevistados apontam diversos fatores que influenciam o clima organizacional, como o ambiente de trabalho, as relações interpessoais, a infraestrutura disponível, as ações voltadas para a qualidade de vida, o personalismo, os conflitos internos e a própria prática de avaliação do clima organizacional. Essa percepção é exemplificada nas falas dos entrevistados 1 e 7:

As políticas que impactam no clima melhor, são as ações de prevenção, de promoção da saúde, palestras, algumas ações mais voltadas para a questão do esporte né, aquela a ginástica laboral, eu vejo que contribui com a interação e integração entre as pessoas, né, motivar mesmo, melhorar a saúde (Entrevistado 1, 2021).

Positivamente como eu já falei, ações de qualidade de vida no trabalho, ações de capacitação, motivando os servidores, eles estando mais satisfeitos, acredito que vá melhorar o clima dentro da organização, ações de capacitação no sentido mesmo já de clima organizacional, de relacionamento interpessoal, de inteligência emocional, de trabalho em equipe, tudo isso impacta positivamente no clima organizacional (Entrevistado 7, 2021).

Essas percepções encontram respaldo em Lacombe (2011), que define o clima organizacional como o grau de satisfação das pessoas com o ambiente interno da organização, refletindo a qualidade do ambiente de trabalho percebida pelos membros da instituição. Para o autor, o clima está intrinsecamente relacionado a fatores como a motivação, lealdade, identificação com a organização, colaboração entre as pessoas, interesse pelo trabalho, facilidade de comunicação interna, relacionamento interpessoal, sentimentos e emoções, integração da equipe, entre outras variáveis.

Apesar da existência de pesquisas sobre o clima organizacional na instituição, os entrevistados não reconhecem claramente seu gerenciamento pela Universidade. Muitos parecem desconhecer as práticas realizadas ou as consideram insuficientes e pouco efetivas.

Nessa perspectiva, os respondentes enfatizam a importância de um gerenciamento mais estruturado do clima organizacional, sugerindo, inclusive, a criação de indicadores que possibilitem um acompanhamento contínuo e avaliações que sirvam como parâmetros para melhorias constantes.

Ao identificar as percepções dos atores institucionais sobre o clima organizacional, a instituição pode direcionar esforços para implementar ações que promovam melhorias na qualidade de vida no trabalho. Essas ações, por sua vez, contribuem para um gerenciamento mais eficaz das relações humanas e sociais, refletindo-se positivamente nos demais subsistemas de gestão de pessoas.

## 5 CONCLUSÕES

Um dos principais desdobramentos deste estudo foi contribuir com proposições para a gestão de pessoas, no intuito de aprimorar suas políticas e práticas, com base nos resultados obtidos a partir das percepções dos atores institucionais. Nesse sentido, tais percepções foram fundamentais para identificar os aspectos que se destacam nas políticas e práticas dos subsistemas de gestão de pessoas, além de delinear os principais desafios enfrentados pela organização, conforme a visão de seus membros.

Em relação aos aspectos destacados, o desenvolvimento de pessoal foi amplamente reconhecido, dado o alcance significativo

das ações de capacitação e qualificação promovidas para o aprimoramento dos servidores e, conseqüentemente, da instituição.

Essa ênfase no desenvolvimento também projetou externamente a Universidade como uma instituição que valoriza o crescimento profissional de seus membros. A qualidade de vida, por sua vez, foi destacada pelas políticas e práticas implementadas, uma vez que se dedica a promover a saúde dos servidores, incentivando a motivação e o bem-estar no ambiente de trabalho.

O planejamento de pessoal e a gestão do emprego também foram apontados como cruciais para a promoção da entrada de novos servidores, garantindo a continuidade das atividades da universidade e o cumprimento de sua missão de formar pessoas para a sociedade e o mercado de trabalho. Além disso, a gestão do quadro de pessoal se revela essencial para a adequação dos servidores às unidades e aos trabalhos da instituição, promovendo a distribuição e o dimensionamento adequados.

Em relação aos subsistemas de gestão de pessoas, os entrevistados enfatizaram que todos possuem importância estratégica para a organização. As políticas e práticas de gestão de pessoas têm evoluído ao longo dos anos, acompanhando o crescimento da instituição.

Quanto aos desafios, um dos principais é fazer com que a comunidade acadêmica compreenda o papel da gestão de pessoas e sua importância estratégica para a instituição, tanto em relação à atuação e ações de gestão quanto à atuação em prol dos servidores, levando em consideração seus interesses e os da organização. Nesse contexto, também se revela desafiador melhorar a comunicação com os servidores, o que contribuiria para a internalização da relevância da gestão de pessoas.

Outro desafio identificado é a normatização interna da gestão de pessoas, a qual se mostra necessária para consolidar

os entendimentos e direcionar as decisões que orientam o trabalho na instituição. Além disso, a questão da força de trabalho também emerge como um desafio importante, seja pela falta de vagas, seja pela necessidade de dimensionar o quadro de pessoal e organizar a distribuição ou redistribuição dos servidores, promovendo o ajuste adequado de pessoas às suas competências.

Do ponto de vista pragmático, algumas proposições foram apresentadas, as quais estão descritas no Quadro 2.

**Quadro 2** – Proposições à gestão de pessoas da Instituição

<b>Planejamento de pessoal</b>	Com relação ao dimensionamento de pessoal, a criação de uma matriz de dimensionamento de pessoal, que perpassaria, de forma transversal, entre outras atividades, pelo estudo dos setores, mapeamento dos serviços e dos processos, estudo dos ambientes organizacionais e das competências necessárias à organização.
<b>Organização do trabalho</b>	Na perspectiva da organização do trabalho e descrição do serviço, buscar realizar o levantamento, documentar e divulgar as informações das atribuições dos cargos, gerais e específicas (de acordo com os setores de trabalho), a partir do estudo do serviço e dos processos em cada unidade/setor de trabalho da universidade.
<b>Gestão do emprego</b>	Para a recepção dos novos servidores, procurar promover uma ambientação setorial; ter um servidor do setor como um tutor para apresentação da unidade, dos processos de trabalho, das atribuições dos cargos no setor. Aliado a isso, trata do desenvolvimento de material educativo/orientativo que possa auxiliar o ingressante no início de suas atividades na instituição, com tarefas a serem desempenhadas, procedimentos a serem realizados, uso de sistemas, uso dos diversos serviços internos pelo servidor na instituição.

<b>Gestão do desempenho</b>	Estudar a viabilidade de dinamizar a avaliação de servidores, no sentido da busca de resultados ainda mais sólidos e seguros, inserindo outros participantes no processo, além de estimular a autoavaliação e a avaliação superior (chefia/servidor), ainda instituir a avaliação por pares e avaliação dos chefes pelos servidores das equipes que lideram.
<b>Gestão do desenvolvimento</b>	Promover ações/programas de capacitação específicos para docentes e gestores, de acordo com as especificidades do cargo/função e com as necessidades da instituição.
<b>Gestão das relações humanas e sociais</b>	Na perspectiva da qualidade de vida no trabalho, ampliar o escopo de ações, considerando os avanços possíveis, seja por meio da criação de um programa de qualidade de vida da instituição, seja por meio do incremento de profissionais e formação de equipe multiprofissional, de modo que a QVT na Universidade possa se revestir e se personificar do caráter estratégico a ela atribuído.
<b>Gestão de Pessoas</b>	Promover espaços, momentos e oportunidades com o público de servidores, de forma a exercer uma gestão de pessoas de forma mais aproximada e conectada às demais pessoas da instituição, em forma de seminários temáticos, de conteúdo orientativo, de criação de canais de comunicação que possam alcançar mais facilmente os servidores, com conteúdo produzido em mídias sociais voltados ao público institucional, a fim de firmar a atuação da gestão de pessoas; e promover a comunicação, a sensibilização e a conscientização necessárias a muitas de suas práticas e ações.

**Fonte:** elaborado pelos autores (2021).

Além das proposições práticas apresentadas, sugere-se, em momento oportuno, a ampliação da pesquisa para incluir servidores de outras unidades da instituição. Ademais, é recomendada a realização de novas pesquisas em outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ou até mesmo em outros órgãos públicos, a fim de promover estudos comparativos e compreender possíveis variáveis que possam impactar os resultados, de acordo com o contexto específico de cada instituição.

Considera-se que o objetivo proposto de apresentar a análise das políticas e práticas de gestão de pessoas (GP) em uma Instituição Pública de Ensino Superior (IFES) localizada na região do Cariri, no Sul do Ceará, sob a ótica de seus atores institucionais, foi alcançado. A pesquisa gerou informações e proposições que visam contribuir, de alguma forma, para a ciência, o serviço público, a instituição, a gestão de pessoas e os próprios servidores.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L. C. G.; GARCIA, A. A. **Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Rio Grande do Sul: Educs, 2010.
- BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2019.
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de empresas**, [s.l.], v. 41, n. 1, 2001.
- CAMÕES, M. R. S.; FONSECA, D. R.; PORTO, V. **Estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília/DF: ENAP, 2014.
- COELHO, F. S.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro?: um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 69, p. 151-190, 2018.

COSTIN, C. **Administração pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.

DEMO, G. **Políticas de gestão de pessoas nas organizações**: papel dos valores pessoais e da justiça organizacional. São Paulo: Atlas, 2005.

DEMO, G.; FOGAÇA, N.; COSTA, A. C. Políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações: cenário da produção nacional de primeira linha e agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 250-263, 2018.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas**: realidade e desafios futuros. São Paulo: Atlas, 2017.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas**: modelo, processos, tendências e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FISCHER, A. L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. *et al.* (coord.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002. p. 11-34.

FORTUNA, A.; TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V. **Gestão com pessoas**: uma abordagem aplicada às estratégias de Negócios. Porto Alegre: FGV, 2004.

FRANÇA, A. C. L. **Práticas de recursos humanos - PRH**: conceitos, ferramentas e procedimentos. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.



GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HIPÓLITO, J. A. M.; REIS, G. G. A avaliação como a instrumento de gestão. *In*: FLEURY, M. T. L.; LIMONGI-FRANÇA, A. C. **As pessoas na organização**. 12. ed. São Paulo: Gente, 2002. p. 73-86.

LACOMBE, F. J. M. **Recursos Humanos**: princípios e tendências. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007a.

LONGO, F. **Metodologia para Avaliação da Gestão dos Recursos Humanos no Setor Público**. Natal: SEARH/RN, 2007b.

MARCONI, N. Características de uma política estratégica de recursos humanos. *In*: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (org.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal: SEARH- RN, 2010. p. 111-113.

MARQUES, F. **Gestão de Pessoas**: fundamentos e tendências. Brasília/DF: DDG/ENAP, 2015.

MODESTO, P. O sentido constitucional de carreira no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, [s.l.], v. 49, p. 1-9, 2016.

MÓSCA, H. M. B.; CEREJA, J. R.; BASTOS, S. A. P. **Gestão de pessoas nas organizações contemporâneas**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

OLIVEIRA, J. A.; MEDEIROS, M. P. M. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: UFSC, 2016.

RIBEIRO, A. L. **Gestão de pessoas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Educação AS, 2019.

SCHIKMANN, R. **Gestão estratégica de pessoas e planos de carreira**. Brasília/DF: ENAP, 2006.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. *In*: CAMÕES, M. R. S., PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília/DF: ENAP, 2010. p. 11-28.

# 4 POLÍTICA E PRÁTICAS DE INCLUSÃO DE SURDOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

*Rute da Silva Leandro  
Pamela de Medeiros Brandão*

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito à educação para todos é respaldado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e reforçado por uma série de documentos legais, como a Declaração de Salamanca (Unesco, 1994), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008), entre outros. Esses documentos visam garantir não apenas o acesso, mas também a permanência das Pessoas com Deficiência (PcDs) nas instituições de ensino, alinhando-se aos compromissos assumidos em fóruns internacionais, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Unesco, 1990).

Essas legislações e políticas evidenciam o princípio de que nenhuma instituição educacional deve permitir discriminação com base em diversos critérios. No entanto, mesmo no século XXI, observa-se que, no contexto das PcDs, muitas instituições de ensino ainda enfrentam desafios significativos, como investimentos insuficientes na capacitação docente para lidar com a

diversidade, lacunas na infraestrutura física e tecnológica e a perpetuação de perspectivas capacitistas<sup>1</sup> em relação às deficiências.

O cenário é especialmente preocupante para estudantes surdos ou com Deficiência Auditiva (DA) no Ensino Superior, que enfrentam barreiras de acessibilidade, principalmente no âmbito linguístico. A escassez de profissionais qualificados, em especial Tradutores e Intérpretes de Libras e Língua Portuguesa (TILSP), constitui um obstáculo relevante para garantir uma experiência educacional verdadeiramente inclusiva e eficaz a esses estudantes.

De acordo com os dados mais recentes do Censo 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 19 milhões de brasileiros com 2 anos ou mais possuem algum tipo de deficiência, o que representa 8,9% da população nessa faixa etária. Em relação à deficiência auditiva, 1,2% da população brasileira enfrenta dificuldades, mesmo com o uso de aparelhos auditivos.

Dados anteriores, como os do Censo 2010<sup>2</sup>, indicaram que o Brasil contava com 9,7 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência auditiva. Entre elas, apenas 0,8% possuíam empregos registrados com carteira assinada, evidenciando a necessidade urgente de políticas de inclusão social. Nesse sentido, o fortalecimento da capacitação, especialmente no

<sup>1</sup> Visão capacitista é a discriminação e a opressão contra pessoas com deficiência ao considerá-las inferiores, incapazes de produzir, trabalhar, aprender, amar, cuidar, sentir desejo e serem desejadas (Mello, 2016; Gesser; Block, Mello, 2020).

<sup>2</sup> Objetivando dados mais específicos da área da surdez, devido a metodologia da evolução e a adaptação de modelos para o entendimento da deficiência utilizada no Censo 2022 não atender ao quesito de quantificação de cada tipo de deficiência, foi decidido recorrer aos dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE (BRASIL/IBGE), sendo os mais recentes em que apresentam de forma detalhada os números dos surdos ou com deficiência auditiva no País.

Ensino Superior, é fundamental para ampliar as oportunidades de empregabilidade e promover maior inclusão no mercado de trabalho para essa população.

Os discentes surdos ou com DA representam um grupo expressivo no meio acadêmico. Segundo dados do Ministério da Educação, em 2003, apenas 665 estudantes surdos ou com DA frequentavam instituições de ensino superior. Contudo, após o reconhecimento da Língua Brasileira de Sinais como meio de comunicação e expressão das comunidades surdas brasileiras, a partir da Lei nº 10.436/2002 (Brasil, 2002), regulamentada pelo Decreto nº 5.626/2005 (Brasil, 2005), observou-se um aumento significativo nesse número.

A regulamentação priorizou o ingresso de pessoas surdas nos cursos de formação para o ensino de Libras, o que contribuiu para elevar o número de estudantes com DA ou surdez para 2.428 em 2006, considerando tanto instituições públicas quanto privadas (Brasil, 2006). Mais recentemente, dados do Censo da Educação Superior de 2022 (Brasil, 2023) indicam que o número de matrículas em cursos de graduação de alunos com deficiência auditiva foi de 688, enquanto os alunos com surdez totalizaram 2.798, perfazendo um total de 3.486 alunos beneficiados por essas iniciativas.

Nos últimos anos, observa-se um aumento significativo no acesso do público surdo à Universidade Federal do Cariri (UFCA), sediada em Juazeiro do Norte. A instituição é composta por outros quatro campi: Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó, onde atualmente funciona o Centro de Educação a Distância (CEAD). De acordo com o Relatório de Gestão da UFCA de 2016, ano em que se iniciou o registro específico de informações sobre estudantes com deficiência, havia apenas um aluno com DA na instituição, e nenhum estudante surdo. No entanto, em

2022, esse panorama mudou consideravelmente, com 12 alunos surdos e 9 com DA distribuídos em quatro campi e seis cursos, totalizando 21 discentes.

Essa expansão reflete não apenas os avanços proporcionados pelas legislações mencionadas anteriormente, mas também a atuação ativa da Comunidade Surda do Cariri, composta por associações de surdos e Tradutores Intérpretes de Libras (TILs), além da contribuição do Instituto Transformar (INTRA), uma Organização da Sociedade Civil (OSC) de Juazeiro do Norte, fundada em 2001 por missionários batistas norte-americanos.

A UFCA conta com a Secretaria de Acessibilidade (SEACE), responsável por oferecer suporte integral aos estudantes com deficiência. Segundo a Carta de Serviços da instituição, a SEACE é um órgão complementar da Reitoria, cujo objetivo é articular ações intersetoriais destinadas a estudantes e servidores com deficiência. Essas ações visam mobilizar diferentes setores da universidade para promover a acessibilidade, garantindo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem de pessoas com deficiência.

No âmbito da acessibilidade, especialmente para pessoas surdas ou com DA, a SEACE disponibiliza tecnologias assistivas, como equipamentos de amplificação sonora. Entretanto, seu foco principal é assegurar o respeito ao direito linguístico dos usuários de Libras. Esse direito é fundamental para a inclusão, conforme estabelece a Lei nº 13.146/2015, capítulo IV, inciso IV (Brasil, 2015), que defende a oferta de educação bilíngue “em Libras como primeira língua e na modalidade escrita da língua portuguesa como segunda língua, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas”.

Diante desse cenário, o presente capítulo avalia a eficácia das políticas de inclusão da UFCA no que tange ao acesso,

permanência, participação e aprendizagem de estudantes surdos ou com DA, com foco nas ações desenvolvidas SEACE. Para tanto, considerando que uma política é eficaz quando alcança os resultados planejados, foram investigadas as contribuições dessas ações na perspectiva dos próprios usuários dos serviços oferecidos.

A apresentação dos resultados está estruturada em cinco seções. A primeira aborda as considerações iniciais. A segunda seção contempla o referencial teórico-empírico, com ênfase na educação inclusiva e sua relação com as políticas públicas de inclusão, destacando a situação das pessoas surdas ou com DA no Brasil. A terceira seção capítulo detalha a metodologia utilizada na pesquisa. Na quarta seção, são apresentados os resultados, que sintetizam as principais ações realizadas pela SEACE, além de relatos dos estudantes participantes da pesquisa, destacando as contribuições dessas ações para sua trajetória acadêmica. Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, com reflexões conclusivas sobre os resultados alcançados.

## **2 A EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS SURDAS NAS UNIVERSIDADES**

A educação inclusiva está intimamente ligada à implementação de políticas públicas de inclusão. Em todas as esferas da administração pública federal e nas instituições de ensino, é necessária uma ação governamental consistente. Para alcançar esse objetivo, o tema deve ser incorporado à agenda de implementação de políticas públicas. Muller e Surel (2002, p. 66) definem essa incorporação como “um fenômeno de captação de um problema pelos atores públicos que veem nele um recurso adicional e um meio de legitimação”. No caso da educação inclusiva, os

movimentos sociais que lutam pelo direito de todos à educação têm desempenhado um papel crucial ao chamar a atenção dos atores públicos para a importância do tema.

No âmbito da educação inclusiva, destacam-se as políticas públicas voltadas para pessoas com surdez ou DA. No Brasil, em consonância com a Constituição Federal (Brasil, 1998), a Lei nº 9.394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), conhecida como LDB, fortalece a ideia de educação inclusiva e estabelece a obrigação de atender à diversidade de estudantes, especialmente no que tange à educação especial.

A história da educação de surdos no Brasil é marcada por eventos significativos, com um percurso de avanços e desafios. Um dos maiores desafios foi a prevalência da orientação oralista na educação de surdos, que persistiu por quase um século, resultando em fracasso escolar generalizado, baixo domínio da Língua Portuguesa escrita e no desaparecimento institucional da Libras em contextos educacionais formais. Apesar disso, a Língua de Sinais sobreviveu socialmente, demonstrando que, embora a sociedade imponha limites, não pode extinguir o uso de uma língua natural pela comunidade surda.

Com a persistência no uso da Língua de Sinais e uma crescente busca por sua legitimidade, foi proposto, em 1993, um projeto de lei para regulamentá-la no Brasil. Quase uma década depois, em 2002, a Língua Brasileira de Sinais foi finalmente reconhecida pela Lei nº 10.436/2002 (Brasil, 2002), regulamentada pelo Decreto nº 5.626/2005 (Brasil, 2005). Esse reconhecimento estabeleceu a Libras como meio oficial de comunicação e expressão para as comunidades surdas no Brasil, consolidando o reconhecimento desse grupo como uma minoria linguística, social e cultural, desvinculada de estigmas patológicos.



Embora o respeito ao caminho da reabilitação auditiva seja importante, muitos surdos optam pelo uso da Libras como sua língua natural, apoiados pela família e pela legislação vigente. A Lei nº 10.436/2002 e o Decreto nº 5.626/2005 são os marcos normativos mais relevantes para a comunidade surda, assegurando o direito à educação de qualidade em sua língua natural e incluindo o ensino da Libras como disciplina curricular. Esses normativos também promovem a inclusão dos surdos no ensino superior, permitindo a criação de cursos de Licenciatura em Letras Libras com vagas prioritárias para os surdos.

Apesar dos avanços alcançados nas últimas duas décadas, ainda é necessário reverter o processo histórico de exclusão cultural e institucional, especialmente no ensino superior. Nesse contexto, destacam-se três importantes instrumentos legais: o Decreto nº 7.234/2010 (Brasil, 2010), que promove a permanência e o êxito acadêmico de estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, incluindo surdos; a Lei nº 13.146/2015 (Brasil, 2015), também conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), que garante direitos básicos de acesso para pessoas com deficiência, incluindo diretrizes específicas para a inclusão de alunos surdos; e a Lei nº 13.409/2016<sup>3</sup> (Brasil, 2016), que amplia as oportunidades de acesso ao ensino superior para pessoas com deficiência ao reservar vagas em universidades e escolas técnicas federais.

---

<sup>3</sup> Essa lei modifica a Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades (12.711/2012), que reserva 50% das vagas em Universidades federais para alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas. Dentro desse percentual, metade é destinada a estudantes com renda familiar igual ou menor que 1,5 salário-mínimo, e uma porcentagem, conforme a população de cada unidade da Federação, é reservada para pretos, pardos e indígenas. A Lei nº 13.409/2016 se enquadra nesse contexto.

A democratização do acesso ao ensino superior público no Brasil e a construção de um sistema educacional inclusivo requerem, além desses dispositivos legais, a implementação de políticas que promovam a eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas com base no princípio da equidade. Segundo Freitas (2014, p. 101), equidade “é a garantia de acesso a um direito que deve ser para todos, mediado pela justiça social”, diferenciando-se de uma igualdade plena que, segundo o autor, ignoraria as particularidades dos sujeitos.

Para promover a acessibilidade de pessoas com deficiência, as universidades precisam não apenas atender às políticas externas, mas também criar instrumentos internos que sensibilizem a comunidade acadêmica sobre a história, as necessidades específicas e os direitos dos estudantes surdos (Ribeiro Júnior; Alves Filho, 2020).

A promoção da equidade passa, necessariamente, pelo uso da Libras e pela garantia de comunicação acessível por meio de Tradutores e Intérpretes de Libras (TILSP). Além disso, é essencial compreender e respeitar o modelo identitário e cultural dos estudantes surdos. Espaços sociais e ações institucionais devem ser adaptados às especificidades desses alunos, criando ambientes de aprendizagem acessíveis para seu pleno desenvolvimento acadêmico e profissional (Quadros, 2017).

Em um cenário de ampliação do acesso ao ensino superior para estudantes surdos ou com deficiência auditiva, é fundamental ir além da disponibilidade de Tradutores e Intérpretes de Libras em sala de aula. Outras ações relacionadas à comunicação em Libras são necessárias para assegurar a equidade no processo de ensino-aprendizagem, abrangendo a permanência, a participação e o sucesso acadêmico desses estudantes.

Promover o conhecimento básico de Libras e das particularidades culturais das pessoas surdas ou com DA deve ser uma prioridade não apenas entre os profissionais da educação, mas em toda a comunidade universitária. Campanhas de conscientização desempenham um papel crucial na disseminação da cultura de Libras e na integração dos discentes ouvintes nessa forma de comunicação.

Essas iniciativas são essenciais para superar barreiras atitudinais originadas pela falta de convivência e conhecimento, contribuindo para a criação de um ambiente verdadeiramente inclusivo no ensino superior. O objetivo principal é oferecer suporte adequado à permanência, participação e aprendizagem desses alunos (Ribeiro Júnior; Alves Filho, 2020).

Entre os suportes necessários, as principais políticas e ações que as universidades podem adotar para garantir a equidade estão relacionadas à permanência acadêmica, que se apresenta como um dos maiores desafios no ensino superior. Não basta oferecer vagas para estudantes com deficiência, é imprescindível garantir que esses alunos “se sintam integrados em todos os processos educacionais, o que pode se dar por meio da conformação de sua atuação a partir dos preceitos mencionados nas dimensões da acessibilidade” (Ribeiro Júnior; Alves Filho, 2020, p.243).

Portanto, é essencial implementar atividades que atendam às necessidades dos estudantes com deficiência ao longo de toda a graduação, promovendo igualdade de oportunidades e equidade em relação aos demais alunos. Tais ações são indispensáveis para prevenir a evasão ou o abandono dos estudos, permitindo que esses estudantes atinjam suas metas profissionais. Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) desempenha um papel significativo ao oferecer apoio financeiro por meio do Programa

de Inclusão no Ensino Superior (INCLUIR), que visa garantir o direito à educação superior para pessoas com deficiência.

O programa incentiva a criação de núcleos de acessibilidade nas IFES com o objetivo de oferecer serviços e recursos que promovam a plena participação dos estudantes com deficiência. Esses núcleos, que seguem as diretrizes do programa, recebem recursos anuais para desenvolver suas ações. Os gestores de acessibilidade são responsáveis por identificar as necessidades, planejar e executar as medidas necessárias, sempre com o propósito de garantir a equidade no ensino-aprendizagem no ensino superior para esses estudantes.

### 3 METODOLOGIA

Esse estudo classifica-se como exploratório-descritivo (Gil, 2008), adotando uma abordagem qualitativa (Yin, 2016). Utilizou-se o estudo de caso (Yin, 2016) como estratégia de pesquisa para analisar a atuação dos núcleos de acessibilidade em universidades na promoção da equidade no acesso e no processo de ensino-aprendizagem. A unidade de análise escolhida foi a Secretaria de Acessibilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

O universo do estudo abrange a UFCA, com foco nas ações desenvolvidas pela Secretaria de Acessibilidade da UFCA, único setor responsável por articular a acessibilidade na universidade. A população da pesquisa compreendeu, inicialmente, a gestora máxima da SEACE, responsável pela coordenação das atividades desenvolvidas e apta a fornecer as informações institucionais necessárias para o desenvolvimento do estudo. Além disso, incluiu-se um grupo de 21 estudantes, sendo 9 com deficiência

auditiva e 12 com surdez, matriculados no semestre letivo 2021.<sup>4</sup> Esses discentes correspondem à totalidade dos alunos surdos e com DA identificados no Relatório de Gestão 2022 da UFCA, configurando, assim, uma pesquisa censitária.

Para alcançar os objetivos propostos, foi utilizado um conjunto de técnicas de coleta e análise de dados<sup>5</sup>. Primeiramente, realizou-se um levantamento de informações via e-mail junto à Secretaria de Acessibilidade da UFCA<sup>6</sup>. Para os discentes, aplicou-se um questionário semiestruturado<sup>7</sup>, acessível integralmente em Língua Brasileira de Sinais, garantindo maior equidade e assertividade na coleta de dados.

A análise dos dados coletados seguiu diferentes abordagens conforme o tipo de pergunta. Para as questões fechadas, empregou-se a técnica de análise descritiva básica (Thiollent, 2009). Já para as questões abertas, utilizou-se a técnica de análise do discurso coletivo (Fischer; Gondim, 2009), foram analisadas as respostas dos discentes, agrupando aquelas que apresentavam similaridades de opinião. Respostas isoladas ou discrepantes não

---

<sup>4</sup> Apesar de a pesquisa ter sido realizada em 2023, devido a um atraso no calendário acadêmico ocorrido por causa da pandemia, no período da pesquisa, esse era o último semestre concluído.

<sup>5</sup> Os dados da pesquisa foram coletados após aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, segundo parecer consubstanciado do CEP de número: 69054923.3.0000.5292.

<sup>6</sup> Vale salientar que a pesquisadora integra a equipe da Secretaria de Acessibilidade da UFCA e, atualmente, é uma das gestoras do setor de tal forma que a pesquisa conta com fontes de evidências adquiridas na atuação profissional.

<sup>7</sup> Para aplicação do questionário futilizou-se a plataforma *Google Forms* com tópicos que contavam 26 perguntas categorizadas e 08 abertas que foram respondidas e analisadas. O questionário foi enviado por e-mail vinculado a uma conta institucional da UFRN.

foram incluídas no discurso coletivo, respeitando-se, assim, a dupla dimensão qualitativa e quantitativa do estudo.

## 4 AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INCLUSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI DESTINADAS AOS SURDOS OU COM DEFICIÊNCIA AUDITIVA

A UFCA, por meio da Secretaria de Acessibilidade, tem implementado um conjunto de ações voltadas à promoção do acesso, permanência, participação e aprendizagem de estudantes surdos ou com Deficiência Auditiva (DA). Diversas iniciativas já foram desenvolvidas pela SEACE, em parceria com outros setores da universidade, com o objetivo de contribuir para a permanência desses discentes na UFCA, conforme apresentado no Quadro 1:

**Quadro 1**– Ações que já foram desenvolvidas pela SEACE em parceria com outros setores da UFCA, a fim de contribuir para permanência dos discentes surdos ou com DA.

SETOR	AÇÕES
PRÓ-REITORIAS	Coordenadoria de Planejamento Orçamentário da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (CPO/PROPLAN) - Estabeleceu critérios para a destinação de recursos financeiros do orçamento, ou seja, a determinação de prioridades durante o planejamento orçamentário da instituição tendo em vista o volume de demandas e o orçamento disponível. Entre as prioridades institucionais, atrás apenas das demandas relacionadas ao funcionamento da instituição, estão as demandas relacionadas ao atendimento de estudantes com deficiência, conforme Planejamento Orçamentário UFCA 2019, 2020, 2021 e 2022, aprovado pelo Comitê de Governança. A CPO com SEACE tem estimulado aos demais setores a preverem no planejamento orçamentário, despesas discricionárias, o levantamento de demandas relacionadas à promoção da acessibilidade.

SETOR	AÇÕES
<b>PRÓ-REITORIAS</b>	<p>A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) disponibiliza desde 2020 o Programa Auxílio Tecnologia Assistiva de forma exclusiva a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação para aquisição ou manutenção de tecnologia assistiva. O auxílio compõe uma das dez áreas indicadas pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e visa, por meio da aquisição de tecnologia assistiva, o acesso, a participação e a aprendizagem desse público. Além de ofertar outros auxílios, a PRAE oferta ainda serviços de psiquiatria, psicologia, pedagógico e assistência social, observando as características do público de estudantes com deficiência.</p>
	<p>A Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (CDP/PROGEP) incorporou no Programa de Ambientação e Iniciação ao Serviço Público, especificamente no Módulo Acolhida de Novos Servidores, o desenvolvimento das temáticas acessibilidade e inclusão, consoante a Resolução nº 84/CONSUNI, de 21 de novembro de 2019, que dispõe sobre os procedimentos normativos para execução do Programa de Ambientação e Iniciação ao Serviço Público.</p> <p>Ademais, sempre apoia e executa editais de seleção para servidores técnicos, docentes e bolsistas do Programa de Aprendizagem Prática (PAP) que atuam diretamente na permanência e formação dos discentes com deficiência, assim como oferta no Plano de Desenvolvimento de Pessoal (PDP) capacitações relacionadas à acessibilidade e inclusão da PcD, por exemplo o ensino da Libras, segundo o Plano de Desenvolvimento de Pessoal 2016 a 2022.</p>
	<p>A Pró-Reitoria de Cultura (PROCULT) incluiu no Plano de Cultura o Objetivo Específico 2.3: Ampliar o acesso às ações desenvolvidas pela UFCA, das populações vulneráveis, de pessoas com deficiência, da rede municipal e estadual de ensino, dos povos de terreiros e comunidades rurais, que compõem a região do Cariri, conforme Resolução nº 59/CONSUNI, de 09 de julho de 2019, que aprova o Plano de Cultura da Universidade Federal do Cariri.</p>

SETOR	AÇÕES
<b>PRÓ-REITORIAS</b>	A Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) oferece aos seus extensionistas a oficina de Libras - Básico I. A iniciativa surgiu como uma demanda dos extensionistas, manifesta nos fóruns de extensão realizados em 2021, assim como incentiva a proposta de projetos de extensão na área de acessibilidade como o realizado pela SEACE de oferta de capacitação com os colaboradores do Hospital São Vicente de Paulo em Barbalha, ministrando o curso “Libras para atendimento ao público: contexto hospitalar.
	A Coordenadoria de Pesquisa da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (CP/PRPI) apoia projetos que estudam melhorias de aprendizado para pessoas com deficiência, ou ainda, propostas que incluem diretamente discentes PcD entre os pesquisadores envolvidos no projeto (PRPI, 2022), assim como a oferta de formação em Libras como o curso de Pós-Graduação Lato sensu em Tradução e Interpretação de Libras.
<b>ÓRGÃOS SUPLEMENTARES (DIRETORIAS)</b>	A Diretoria de Comunicação (DCOM) incorporou à Coordenadoria de Conteúdo Institucional da Diretoria de Comunicação (CCID) a Divisão de Acessibilidade Informacional (DAI) com o objetivo de tornar acessíveis, a todas as pessoas, os materiais informativos institucionais.
	A Diretoria de Infraestrutura (DINFRA) adicionou à Coordenadoria de Projetos de Arquitetura (CPA) a Divisão de Acessibilidade Física (DAF) com a finalidade de que os novos projetos arquitetônicos e adequações físicas observem a aplicação dos normativos de acessibilidade. E contempla no PDI 2021-2025 o Objetivo Estratégico-10 (OE-10): Redimensionar e ampliar a infraestrutura física e tecnológica, com foco na sustentabilidade e acessibilidade.
	A Diretoria de Logística e Apoio Operacional (DLA) passou a determinar no Regulamento de Uso dos Veículos Oficiais que os solicitantes do serviço de transporte indiquem a existência de passageiros com deficiência com o objetivo de realizar o devido atendimento.



SETOR	AÇÕES
ÓRGÃOS SUPLEMENTARES (DIRETORIAS)	O Sistema de Bibliotecas (SIBI) possui no Plano de Desenvolvimento do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Cariri (PD SIBI 2019-2023) o Objetivo Estratégico (OE 06): Melhorar a infraestrutura física e tecnológica das bibliotecas considerando aspectos de acessibilidade e sustentabilidade.
	Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) contempla no PDI 2021-2025, a acessibilidade enquanto descreve o Objetivo Estratégico-08 (OE-08): Promover a transformação digital e prover sistemas gerenciais e estratégicos, soluções e estruturas de gestão de dados e inteligência informacional, baseadas em princípios de governança, transparência, e acessibilidade, capazes de apoiar a gestão no monitoramento, avaliação e tomada de decisão, tendo como foco principal a melhoria no ensino, pesquisa, extensão e cultura.

**Fonte:** elaborado pela autora (2023).

As ações voltadas à promoção do **acesso** demonstram que a UFCA tem disponibilizado serviços de TILSP durante o SISU. Contudo, a universidade ainda não implementou a avaliação biopsicossocial, conforme exigido pela Lei Brasileira de Inclusão. Atualmente, a avaliação é conduzida pelo Núcleo de Perícias e Segurança do Trabalho (NPST), vinculado à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP). Apesar das discussões entre a SEACE e o núcleo de perícia, não houve avanços na implementação dos procedimentos e recursos necessários para a avaliação biopsicossocial na instituição.

Está em análise e implementação de um vestibular específico para o curso de Licenciatura em Letras Libras, em conformidade com o Decreto nº 5.626/2005, que prioriza pessoas surdas em cursos de formação de professores de Libras. Discussões entre a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), a SEACE e a Coordenação do curso de Letras Libras já foram

realizadas para viabilizar essa iniciativa, mas, até o momento, não houve progressos significativos nos procedimentos e recursos necessários para a implementação do vestibular. A Coordenação do curso de Letras Libras é o setor atualmente responsável por conduzir essa ação.

Quanto às ações voltadas à promoção da **permanência**, destaca-se que, embora a UFCA ainda não tenha cotas específicas nos auxílios estudantis gerenciados pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), a deficiência é considerada um indicador de vulnerabilidade, recebendo uma pontuação adicional. A universidade conta atualmente com 14 profissionais TILSP, que desempenham um papel essencial para a permanência dos estudantes surdos, viabilizando o uso da Libras e garantindo a comunicação acessível em sala de aula e eventos. Todavia, há uma demanda por ampliação da equipe, incluindo pedagogos e psicopedagogos especializados, técnicos em audiovisual para edição de conteúdos em vídeo e técnicos responsáveis pela legendagem para surdos e ensurdecidos (LSE).

Em relação às ações voltadas à **Participação**, a UFCA adota diversas estratégias para promover o engajamento ativo e positivo dos estudantes surdos ou com DA no Ensino Superior. A SEACE realiza orientações semestrais às coordenações de cursos sobre aspectos linguísticos, culturais e identitárias dos surdos. Além disso, promove e apoia eventos que incentivam a participação desses estudantes, como o projeto “Minuto Libras”, que busca despertar o interesse na Língua Brasileira de Sinais.

A SEACE também enfatiza a importância da capacitação em Libras para servidores, favorecendo a integração entre surdos e ouvintes. Essas iniciativas têm como objetivo proporcionar acesso independente aos serviços institucionais e fortalecer o sentimento de pertencimento dos estudantes surdos à universidade.

A Divisão de Atendimento à Pessoa com Deficiência (DAPCD) dedica-se a atender as necessidades específicas dos estudantes ao longo do ano, utilizando diversos canais de comunicação para o recebimento de demandas. A prestação eficiente desses serviços exige coordenação integrada com outros setores da universidade.

Nas ações voltadas à **aprendizagem** dos discentes surdos ou com DA, destaca-se uma estratégia para identificar e acolher novos ingressantes. Após a identificação dos estudantes, a SEACE estabelece contato prévio ao início do semestre, promove encontros com coordenações, professores e os próprios discentes, e encaminha orientações às coordenações para que sejam compartilhadas com os docentes. Essas orientações incluem informações sobre o acolhimento desse público e o papel dos profissionais envolvidos no curso.

A Secretaria de Acessibilidade assegura a implementação de adaptações didático-pedagógicas que consideram as particularidades linguísticas desses estudantes, flexibilizando currículos para atender suas necessidades específicas. O curso de Letras Libras é um exemplo de boas práticas, oferecendo prazos estendidos, tempo adicional em avaliações e outras medidas adaptativas. Outros cursos também têm adotado estratégias inclusivas, como a preparação de slides adaptados, uso de recursos audiovisuais e ajustes na dinâmica em sala de aula, promovendo uma inclusão mais equitativa.

Os Tradutores e Intérpretes de Libras são orientados a se apresentar no início de cada disciplina para explicar seu papel e a dinâmica de sua atuação em sala de aula. No entanto, a universidade ainda não promove eventos específicos voltados à orientação dos demais alunos sobre as particularidades dos estudantes surdos ou com DA. Essas orientações são realizadas

apenas quando identificadas como necessárias durante o atendimento a algum estudante.

A SEACE também desempenha um papel crucial na aquisição de tecnologias assistivas para a UFCA, utilizando recursos do programa Incluir. Dependendo do tipo de tecnologia, recomenda-se que o aluno solicite o auxílio tecnologia assistiva para a aquisição. Entre os equipamentos destacados estão amplificadores de voz para professores e recursos audiovisuais destinados à produção de conteúdos em Libras ou ao atendimento por videochamadas. Quanto à legendagem, recomenda-se o uso de vídeos com legendas incorporadas, uma vez que a SEACE ainda não oferece serviços de Legendagem para Surdos e Ensurdidos (LSE).

As ações empreendidas pela Secretaria de Acessibilidade são avaliadas pelos discentes surdos ou com DA, que refletem sobre suas contribuições no processo formativo, conforme demonstrado nos discursos do sujeito coletivo apresentados no Quadro 2.

**Quadro 2** – Discurso – Síntese dos discentes participantes da pesquisa.

#### Discurso-Síntese dos discentes Surdos

Acreditamos que é muito importante existir um vestibular específico para o curso de Letras Libras, pois possibilitaria maior ingresso de surdos na Universidade, consequentemente, maiores oportunidades de formação e atuação como professores de Libras. Com o vestibular específico, a comunicação em Libras seria priorizada no processo de ingresso, pois, a maioria dos surdos enfrentam muitas dificuldades no português. A Libras é a sua língua natural, enquanto o português é a segunda língua. É necessário que os vestibulares sejam preparados e acessíveis em Libras para atender às necessidades dos surdos.

Tivemos muitas dificuldades porque é tudo muito burocrático, existem muitas regras próprias da UFCA que torna muito difícil o acesso, apesar de haver o acompanhamento do Tradutor Intérprete de Libras na pré-matrícula, há a questão de limite de tempo para organizar toda a documentação que exigem, o que nos traz muitas dificuldades.

Várias ações foram desenvolvidas pela Secretaria de Acessibilidade e pelo curso de Letras Libras, contribuindo assim para a garantia da acessibilidade das pessoas surdas. As formações básicas em Libras realizadas pela SEACE aos diversos setores têm contribuído muito, pois facilitou nosso acesso a biblioteca e RU um dos nossos locais favoritos, lá eles têm se preocupado em colocar as imagens e descrição escrita dos alimentos e das informações.

É importante que professores e servidores da Universidade saibam Libras, alguns fizeram o curso básico de Libras oferecido pela UFCA e, como resultado, conseguem se comunicar conosco, no entanto, em algumas ocasiões, eles ainda recorrem à escrita em português ou solicitam os tradutores Intérpretes de Libras da SEACE. Já a equipe que pertence ao curso de Letras/Libras, tanto professores como a secretária do curso sabem bem Libras, isso é muito positivo, pois nos ajudam no repasse de informações, já os professores e servidores dos demais cursos é muito difícil, por não saberem Libras e termos que recorrer sempre aos Intérpretes. Nos sentimos muito satisfeitos, porque aqui na UFCA tem acessibilidade para os surdos com os atendimentos realizados pelos intérpretes de Libras no Ensino Superior. Esses profissionais desempenham um papel fundamental, contribuindo para uma experiência acadêmica mais enriquecedora. Assim como, o curso de Letras Libras nos oferece aprendizagens e conhecimentos acadêmicos na área de Libras, nossa língua, nossa cultura e identidade, pois o curso tendo a Libras como língua de instrução, faz com que as nossas dificuldades não sejam maiores, nos dando o acesso a área de estudos acadêmicos. Passamos algumas vezes dificuldades que o português nos impõe e não há uma ajuda nem motivação nesse sentido, mas estamos gostando da nossa experiência no Ensino Superior, nos sentimos muito felizes por sermos discentes no ensino superior na Universidade Federal do Cariri. Sim, nos sentimos incluídos e acolhidos, participamos ativamente dos eventos acadêmicos, tais como palestras, debates, oficinas etc. Ofertados pelo curso de Letras Libras e pelo IISCA. Temos ótimas relações interpessoais com os coordenadores, professores e colegas do curso de Letras Libras e não há barreiras de comunicação para nós, assim como nós discentes temos representação nas reuniões de colegiado do curso na busca de melhorar cada vez mais. Além disso, nós tivemos uma relação tranquila com alguns discentes no curso de jornalismo e um colega do curso Letras-Libras ajudou a legendar os vídeos que eram passados na disciplina que cursamos lá. Já em uma disciplina do curso de designer em que a professora sabia um pouco de Libras, ela conversava conosco e ensinava alguns sinais para os demais alunos. Alguns servidores e professores utilizam sinalizam sinais básicos em Libras, ou escrevem em português para estabelecer comunicação conosco, isso é muito bom, pois sempre nos motiva a nos desenvolvermos, a queremos continuar aqui na UFCA. Sim, seria muito legal se houvesse a criação de um grupo ou coletivo de surdos na Universidade Federal do Cariri, pois a UFCA tem ampliado o número dos discentes surdos. Isso seria benéfico para a comunidade surda acadêmica. É muito importante haver esse tipo de interação entre os surdos que se comunicam com a mesma língua de forma natural para compartilhar informações, experiências acadêmicas e sociais, identidade, cultura e propor melhorias na Universidade, assim como, incentivar e contribuir uns com os outros na aprendizagem da segunda língua (português), leitura, artes e entre outros temas do nosso cotidiano na UFCA.

No nosso processo de ensino-aprendizagem, sentimos falta de materiais didáticos traduzidos para Libras, os quais também auxiliam bastante na compreensão do português acadêmico, isso dificultou por exemplo, nossa produção do relatório de estágio. Temos muitas dificuldades em relação ao português como segunda língua na modalidade escrita e com alguns termos acadêmicos, entretanto, queremos nos desenvolver mais, aprender e entender melhor. O acesso à informação em Libras na sala de aula contribuiu para melhorar nosso conhecimento acadêmico.

### Discurso-Síntese dos discentes com Deficiência Auditiva

Achamos que seria muito importante e essencial existir um vestibular específico para o curso de Letras Libras, assim, ajudaria esse público que passa por muitas dificuldades, abriria muitas portas fazendo com que a Libras não ficasse tão limitada e restrita, estimulando a participação e interesse das pessoas surdas, já que muitas vezes não participam por falta de oportunidade.

Apesar de termos encontrado algumas dificuldades em questão de tirar dúvidas com a UFCA no momento da organização da documentação, o processo no geral foi muito positivo, fomos muito bem acolhidos e recepcionados, até disponibilizaram tradutores intérpretes de Libras no momento da pré-matricula, mas como não somos surdos, somos deficientes auditivos usuários de próteses auditiva, não foi preciso os serviços deles.

Ficamos muito satisfeitos com a disponibilidade e o suporte que a UFCA nos deu no período do ingresso, e até aqui, eles continuam nos ajudando e estimulando a participação em programas da UFCA. Sobre as ações para garantir que nossas necessidades individuais sejam atendidas, ficamos muitas vezes desassistidos, infelizmente, nem todos os docentes se sensibilizam com os discentes com deficiência, e não realizam ações que visam individualizar as necessidades.

Estamos satisfeitos com a Universidade e com nosso curso, apesar de deixar a desejar nas citações de docentes a fim de garantir necessidades individuais dos discentes com deficiência, ocasionando algumas vezes, o não olhar para nossas dificuldades e frustrações, mas no geral, estamos felizes em fazer parte da UFCA, lugar que nos acolheu tão bem. Não sentimos estar em um ambiente totalmente inclusivo, mas fomos bem recepcionados e acolhidos por todos da faculdade desde o ingresso até aqui de forma confortável.

Um grupo ou coletivo seria muito importante para não nos sentirmos só e ver que tem outras pessoas que passam pelas mesmas coisas que você, se sentindo mais livre para compartilhar experiências e discussão das necessidades de cada um, encontrando soluções para amadurecer a Universidade, além de possibilitar a inclusão da pessoa com deficiência, ou seja, dar visibilidade às questões.

Nossas maiores dificuldades são: tempo curto para realizar os trabalhos e provas e sala de aula com barulhos, inclusive o barulho do ar-condicionado, isso acaba dificultando um pouco nossa audição. Os professores não possuem caixa amplificadora/microfone, o que impossibilita uma melhor compreensão da fala. A aprendizagem está sendo boa, mas infelizmente, em alguns pontos, ela não é muito efetiva.

**Fonte:** elaborado pela autora (2023).

Os estudantes entrevistados destacam que as principais contribuições das ações da SEACE para o acesso ao Ensino Superior estão na disponibilidade de informações sobre o processo seletivo traduzidas em Libras e no acompanhamento de TILSP durante o

processo de seleção para ingresso na Universidade. Vale ressaltar que a maioria dos participantes ingressou na UFCA por meio de cotas ou políticas afirmativas, que como a bonificação de 20% na pontuação final do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para candidatos surdos que optam pelas vagas destinadas à ampla concorrência do curso de Licenciatura em Letras Libras. Essas medidas são essenciais para a inclusão.

Apesar das contribuições mencionadas, os estudantes enfatizam a importância de implementar um vestibular específico para o curso de Licenciatura em Letras Libras, conforme preconizado pelo Decreto 5.626 (Brasil, 2005). Essa medida visa otimizar as oportunidades de formação e atuação como professores de Libras. Além disso, os participantes destacam a necessidade de simplificar a documentação exigida para o acesso à universidade, um fator considerado como obstáculo ao ingresso e, em muitos casos, resultando na não concretização da matrícula.

As contribuições para a permanência dos estudantes estão centradas na disponibilidade de auxílios estudantis. Na pesquisa, 53,8% dos participantes afirmaram receber esse suporte, com vulnerabilidade socioeconômica sendo o critério principal para a concessão. A PRAE, responsável pelos editais de assistência estudantil, utiliza a deficiência como indicador de vulnerabilidade, conferindo pontuação adicional, o que assegura o acesso aos estudantes com deficiência aos recursos necessários para sua permanência.

A permanência dos estudantes na UFCA também é influenciada pela criação de um ambiente linguístico acessível em Língua de Sinais. Segundo Capelli, Blasi e Dutra (2020), a barreira linguística é crucial para a inclusão de surdos no Ensino Superior, e a presença de TILSP é considerada indispensável. Os participantes destacaram diversos recursos de acessibilidade oferecidos pela UFCA, como legendas em vídeos, comunicação

por videochamadas em Libras, filmes em sala de aula com ajustes de som, entre outros. Além disso, ações realizadas pela Secretaria de Acessibilidade e pelo curso de Licenciatura em Letras Libras para atender às necessidades individuais dos estudantes foram mencionadas.

Um dos pontos de destaque foi a implementação de um projeto de formação básica em Libras para servidores, o que resultou em maior sensibilização e compreensão sobre a promoção da acessibilidade. Essa iniciativa contribuiu para que os discentes surdos se sintam mais à vontade ao acessar diferentes espaços universitários, como o Restaurante Universitário, que adotou práticas acessíveis, como descrições escritas e imagens dos alimentos, mostrando os esforços da Universidade para criar um ambiente inclusivo.

Os estudantes também enfatizam a importância de os servidores administrativos e docentes da UFCA, especialmente fora do curso de Letras Libras, conhecerem a Libras. Eles destacam a fluência em Libras de muitos professores do curso de Letras Libras e o atendimento eficaz de uma assistente administrativa. Contudo, enfrentam desafios com professores e servidores de outros cursos, ressaltando a dependência constante dos TILSP. Isso reflete a necessidade, conforme Ribeiro Júnior e Alves Filho (2020), de que todos os profissionais da educação conheçam as técnicas de ensino e as ferramentas de comunicação em Libras para promover a integração dos discentes com deficiência.

Os estudantes expressaram satisfação por fazer parte da Universidade, destacando a importância da acessibilidade em Libras e o trabalho dos TILSP. No entanto, ressaltaram a necessidade de melhorar a capacitação dos docentes para atender às necessidades individuais e superar as barreiras comunicativas, como mencionado por Skliar (1999), especialmente devido às



dificuldades que os aprendizes surdos enfrentam na aquisição da língua portuguesa. Apesar desses desafios, os estudantes, em sua maioria vinculados ao curso de Letras Libras, relatam uma experiência acadêmica enriquecedora e expressam felicidade por fazer parte da UFCA, que os acolheu positivamente.

Nas contribuições para a participação e promoção da integração em diversos contextos formativos, além da sala de aula, foi identificado que a UFCA realiza campanhas de conscientização sobre questões linguísticas, culturais e identitárias dos estudantes surdos. A maioria dos participantes da pesquisa afirmou que há uma cultura inclusiva na UFCA, conforme sugerido por Ribeiro Júnior e Alves Filho (2020). Isso, por sua vez, tem um impacto positivo nas relações interpessoais desses estudantes ao longo de sua jornada acadêmica.

Os resultados da pesquisa revelam que a maioria dos estudantes se sente incluída, acolhida e confortável na UFCA. Suas relações interpessoais são descritas como excelentes, especialmente no curso de Letras Libras, onde a comunicação flui sem barreiras. Mesmo em outros cursos, os estudantes elogiam a utilização de sinais básicos em Libras e a escrita em português por parte de alguns professores e servidores, evidenciando o respeito à identidade, cultura e a língua de sinais, conforme citado por Perlin (1998). Destacou-se ainda uma recepção calorosa desde o ingresso até o momento da pesquisa, indicando que as ações promovidas pela SEACE têm sido eficazes na promoção da inclusão e do acolhimento desses estudantes na UFCA.

As ações relacionadas à aprendizagem são consideradas as mais importantes, uma vez que esses alunos possuem necessidades específicas que devem ser atendidas para acessar as oportunidades educacionais de maneira equitativa. Segundo Cruz e Dias (2009), a maioria dos ambientes educacionais é organizada

e planejada principalmente para atender aos alunos ouvintes, muitas vezes ignorando as necessidades específicas dos surdos e as diferenças que envolvem a surdez.

A pesquisa evidencia que, embora alguns professores não tenham conhecimento prévio sobre a condição dos alunos surdos, uma parcela significativa já está ciente. Isso demonstra que a SEACE está avançando no mapeamento e identificação de acadêmicos com deficiência na UFCA. Essa abordagem possibilita o desenvolvimento de estratégias didáticas que atendem às necessidades específicas desses alunos desde o início do semestre, promovendo relações interpessoais inclusivas.

No âmbito das questões didático-pedagógicas, algumas tecnologias assistivas são utilizadas em aulas, incluindo legendas instantâneas em vídeos, ampliadores de tela para slides e janelas de interpretação. Essas medidas tornam o conteúdo mais acessível aos alunos que dependem da visão e da leitura. Quanto às adaptações didático-pedagógicas para discentes surdos ou com DA, a maioria dos respondentes mencionou que essas adaptações são realizadas, indicando progresso na conscientização dos docentes sobre a importância da inclusão.

O serviço de acompanhamento pedagógico oferecido pela PRAE é utilizado por alguns estudantes, mas destaca-se a necessidade de maior divulgação para que mais alunos possam se beneficiar desse suporte. Alguns estudantes da UFCA contam com monitores que os auxiliam na compreensão dos conteúdos. A presença desses monitores é benéfica, especialmente para alunos surdos ou com DA, pois proporciona suporte na clarificação de dúvidas e no aprofundamento dos tópicos estudados.

Os participantes da pesquisa relataram que há flexibilização no currículo educacional de acordo com suas necessidades, incluindo prazos estendidos para atividades e provas, autorização

para respostas em vídeos de Libras e adaptação de materiais em colaboração com os Tradutores Intérpretes de Libras. Essas medidas refletem esforços significativos, principalmente no curso de Letras Libras, para realizar adaptações didático-pedagógicas, com uma conscientização gradual nos demais cursos.

Todos os participantes da pesquisa concordaram que é essencial oferecer capacitação para docentes sobre pedagogia surda na UFCA. Isso reflete a conscientização dos estudantes sobre a importância de preparar os professores para atender às suas necessidades específicas. Essa formação é considerada imprescindível para garantir que os professores desenvolvam estratégias de ensino adaptadas, utilizem eficazmente recursos de tecnologia assistiva e compreendam as particularidades linguísticas dos alunos surdos, entre outras habilidades essenciais.

A SEACE iniciou um projeto em parceria com o curso de Letras Libras para aprimorar o português como segunda língua dos estudantes surdos na UFCA. Contudo, a continuidade foi prejudicada por desafios logísticos e falta de recursos. Na pesquisa, a maioria dos discentes expressou o desejo de que a UFCA desenvolva projetos para aperfeiçoar seus conhecimentos em português, evidenciando a necessidade de iniciativas adicionais para melhorar as habilidades linguísticas e promover o sucesso acadêmico e profissional desses estudantes.

## 5 CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada, avalia-se que as políticas institucionais de inclusão adotadas pela Universidade Federal do Cariri, têm sido eficazes na promoção da equidade no acesso, permanência, participação e aprendizagem de discentes surdos

ou com deficiência auditiva. No entanto, ainda se evidencia a necessidade de avanços nas práticas de inclusão para fortalecer as ações empreendidas pela SEACE, especialmente aquelas voltadas à ampliação da participação e aprendizagem, tornando a UFCA ainda mais inclusiva.

A pesquisa delineou as ações da SEACE na promoção do acesso, permanência, participação e aprendizagem de estudantes surdos ou com DA na Universidade. Por meio de análise descritiva e do discurso coletivo, investigaram-se as contribuições da SEACE, refletindo a opinião coletiva dos estudantes envolvidos. Entre as principais contribuições destacam-se: assegurar o acesso ao ensino superior, oferecer suporte durante o ingresso, manter uma equipe de Tradutores e Intérpretes de Libras, promover uma cultura inclusiva em Libras, despertar o interesse dos servidores pela comunicação em Libras e identificar a admissão de novos estudantes surdos ou com DA nos cursos universitários.

Todavia, é importante reconhecer que o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem eficazes, dependem não apenas de medidas institucionais realizadas pela SEACE, mas também da atuação de múltiplos atores, de ações inter-setoriais e de práticas didáticas, metodológicas e pedagógicas em sala de aula. Além disso, é essencial romper barreiras atitudinais e comportamentais entre todos os membros da comunidade universitária.

Avalia-se que os métodos escolhidos permitiram alcançar com sucesso os objetivos da pesquisa, com destaque para a utilização de um questionário inteiramente acessível em Língua Brasileira de Sinais (Libras), o que tornou a coleta de dados equitativa e mais precisa. Essa pesquisa evidencia a relevância dos núcleos de acessibilidade nas universidades para superar os limites no atendimento às políticas afirmativas e efetivar o suporte

institucional aos estudantes com deficiência. Esse suporte deve estar voltado para a organização e implementação de soluções educativas que superem as limitações e dificuldades, com ações que reforcem a apropriação do saber, do saber fazer e do exercício crítico e pessoal.

Ainda há muito a avançar para garantir a plena inclusão de estudantes com deficiências nas universidades, para além dos estudantes surdos e com deficiência auditiva. Esse cenário ressalta a importância da luta social e do desenvolvimento de pesquisas científicas para impulsionar a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE. **Pessoas com deficiência têm menor acesso à educação, ao trabalho e à renda.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.626 de 22 de dezembro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.436, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais 10.436, de 24 de abril de 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2022.** Brasília: Inep, 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002.** Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.191, de 03 de agosto de 2021.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14191.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14191.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário Território do Cariri**. Disponível em: [http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio131.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio131.pdf). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Orientador Programa Incluir - Acessibilidade na Educação Superior: SECADI/SESU-2013**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-incluir>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Evolução da educação especial no Brasil**. Brasília/DF: Secretaria de Educação Especial, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília/DF: MEC/SECADI, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CAPELLI, J. C.; BLASI, F. D.; DUTRA, F. B. S. Percepção de Docentes sobre o Ingresso de um Estudante Surdo em um Campus Universitário. **Rev. bras. educ. espec.**, [s.l.], v. 26, n. 1, 2020.

FISCHER, T.; GONDIM, S. M. G. **O Discurso, a Análise de Discurso e a Metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo na Gestão Intercultural**. 2009. Disponível em: <https://silo.tips/download/o-discurso-a-analise-de-discurso-e-a-metodologia-do-discurso-do-sujeito-coletivo>. Acesso em: 09 fev. 2024.



FREITAS, L. C. Os Reformadores Empresariais da Educação e a Disputa pelo Controle do Processo Pedagógico na Escola. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social, 3). Disponível em: <https://docplayer.com.br/27855597-A-analise-das-politicas-publicas.html>. Acesso em: 24 fev. 2024.

PERLIN, G. Identidades Surdas. *In*: SKLIAR, C. (org.). **A Surdez: um olhar sobre as diferenças**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

QUADROS, R. M. Educação bilíngue para surdos: concepções e práticas. **Revista Brasileira de Educação Especial**, [s.l.], v. 23, n. 3, p. 413-428, 2017.

RIBEIRO JÚNIOR, G. M.; ALVES FILHO, A. A Percepção de Alunos com Deficiência sobre a Gestão para a Inclusão: o caso do IFPB Campus João Pessoa /PB. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, [s.l.], v. 17, n. 3, p. 238-258, 2020.

SKLIAR, C. **Atualidades da educação bilíngue para surdos: interface entre pedagogia e linguística**. Porto Alegre: Mediação, 1999.

THIOLLENT, M. **Metodologia de Pesquisa-ação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Documento Carta de Serviços Secretaria de Acessibilidade da UFCA**. Disponível em: <https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2022/06/carta-de-servi%C3%A7os-acessibilidade-1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Documento Plano-de-Desenvolvimento-Institucional – PDI – UFCA – 2016-2020**. Disponível em: [https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2020/02/PDI\\_UFCA\\_2020.pdf](https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2020/02/PDI_UFCA_2020.pdf). Acesso em: 25 fev. 2024.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Documento Plano-de-Desenvolvimento-Institucional – PDI – UFCA – 2021-2025**. Disponível em: <https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2023/03/PDI-UFCA-2025-Plano-de-Desenvolvimento-Institucional-Documento-final-aprovado-pelo-Consuni-2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Documento Relatório de Gestão da UFCA (2016)**. Disponível em: <https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-da-UFCA-2016-compactado.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Documento Relatório de Gestão da UFCA (2022)**. Disponível em: [https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-2022\\_30.03.pdf-vers%C3%A3o-final\\_compressed-1.pdf](https://documentos.ufca.edu.br/wp-folder/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-2022_30.03.pdf-vers%C3%A3o-final_compressed-1.pdf). Acesso em: 22 jan. 2024.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais**. 1994. Disponível em: [https://www.udesc.br/arquivos/udesc/documentos/Declara\\_\\_o\\_de\\_Salamanca\\_15226886560741\\_7091.pdf](https://www.udesc.br/arquivos/udesc/documentos/Declara__o_de_Salamanca_15226886560741_7091.pdf). Acesso em: 24 jan. 2024.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 mar. 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

## 5 COMPRAS PÚBLICAS

### DIFICULDADES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS LOCAIS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI<sup>1</sup>

*Eduardo Domingos de Lima  
Maria Arlete Duarte de Araújo*

#### 1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais constituem uma estratégia empregada pelo governo para suprir suas instituições com bens e serviços. Alguns estudiosos de políticas públicas defendem, no entanto, a necessidade de adotar uma perspectiva mais abrangente sobre essas compras, considerando não apenas seu papel como instrumento de política pública, mas também seu potencial para impulsionar o desenvolvimento regional por meio do poder de compra estatal, do impacto no emprego gerado pelas empresas e do estímulo ao engajamento social dos fornecedores, entre outros aspectos (Frossard; Câmara, 2010; Costa; Terra, 2019).

---

<sup>1</sup> Este capítulo se origina da dissertação de mestrado intitulada “Compras públicas: dificuldades das micro e pequenas empresas locais nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Cariri”. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública – PPGP. UFRN. 2023, de Eduardo Domingos de Lima e orientação de Maria Arlete Duarte de Araújo

Neste contexto, a participação de micro e pequenas empresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP)<sup>2</sup> nas compras governamentais realizadas por órgãos federais em todo o território nacional vai além da simples provisão de bens e serviços. Essas empresas desempenham um papel crucial na redistribuição dos recursos governamentais para a economia local, fomentando a geração de empregos na região e contribuindo para a disseminação de conhecimento especializado sobre processos licitatórios em âmbito regional (Lima, 2023).

Segundo Chapuis e Gomes (2021), citando Jacoby Fernandes (2013), um aumento de 12% na participação de ME/EPP nas compras públicas pode resultar na criação de cerca de 790 mil novos empregos por ano no Brasil. Porém, de acordo com Sachs (2004), é necessário implementar políticas públicas baseadas em tratamento diferenciado para aqueles que enfrentam desigualdades, por meio de medidas que beneficiem as ME/EPP e compensem suas desvantagens em relação às grandes empresas.

Os pequenos municípios são extremamente dependentes das transferências de renda estaduais e federais (Pereira, 2002; Soares; Flores; Coronel, 2014). Devido à baixa arrecadação de impostos, podem enfrentar dificuldades na gestão de serviços públicos. Outro desafio é a falta de fornecedores e a competitividade limitada de preços, principalmente para ME/EPP. Nessas circunstâncias, a maioria desses municípios acaba comprando de grandes empresas localizadas em cidades maiores, transferindo

---

<sup>2</sup> De acordo com a Lei Complementar 123/06, são consideradas microempresas ou empresas de pequeno porte, as instituições regularmente cadastradas no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. A diferença entre as duas está somente na receita bruta anual, que, no caso das microempresas é de no máximo R\$ 360.000,00 e no caso das empresas de pequeno porte é de R\$ 360.000,01 até R\$ 4.800.000,00 (Brasil, 2006).

recursos e riquezas locais para outras localidades (Palaveri, 2005; Varilli; Oliveira, 2015).

Segundo Vanalle e Salles (2011), ao comprar de fornecedores locais, é possível reduzir problemas logísticos, permitindo a aquisição de produtos em menores quantidades e com maior frequência (Magalhães, 2014). Isso também minimiza a necessidade de armazenamento preventivo de materiais, reduzindo os danos causados por condições inadequadas de estoque (Corrêa, 1993).

Ressalta-se, entretanto, a complexidade envolvida na implementação de políticas de desenvolvimento das ME/EPP devido ao rigoroso e burocrático regime jurídico-administrativo que rege as aquisições públicas. Os debates se concentram nas leis e nos procedimentos, o que prejudica a busca por outras dimensões, como a eficiência ou a inclusão de políticas públicas econômicas e sociais (Fiuza, 2009; Motta, 2010; Chaves; Bertassi; Silva, 2018). O exame das compras públicas realizadas por ME/EPP em diferentes municípios brasileiros pode, sem dúvida, lançar luz sobre essa temática e ampliar o aprendizado das dificuldades enfrentadas para ampliar a rede de fornecedores da administração pública.

Entre 2018 e 2021, a Universidade Federal do Cariri (UFCA) realizou a maior parte de suas aquisições por meio de pregões eletrônicos, envolvendo um total de 386 fornecedores. O estado de São Paulo liderou com 101 fornecedores, seguido pelo Ceará, com 48. Entre as empresas fornecedoras, 38 eram micro e pequenas empresas (ME/EPP), representando 10% do total. Na Região Metropolitana do Cariri (RMC), onde a UFCA está inserida, 9 empresas venceram os pregões, o que corresponde a 2% do total nacional e 19% do Ceará.

A baixa participação de ME/EPP locais sugere possíveis dificuldades em sua participação nos pregões eletrônicos da UFCA

(Lima, 2023). Destaca-se que, na Região Metropolitana do Cariri (RMC), operam 35.052 empresas, das quais 93% são microempresas e 3% são empresas de pequeno porte. Notavelmente, a maioria dessas empresas (90%) está localizada nos municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte (Lima, 2023).

Fundada há quase duas décadas e atuando em cinco municípios localizados no sul do Estado do Ceará, a UFCA conta atualmente com 25 cursos de graduação, totalizando 3.481 estudantes regulares, além de 18 programas de pós-graduação e um corpo funcional composto por 615 servidores. A instituição direciona suas atividades ao fomento do desenvolvimento regional sustentável, pautando-se em quatro pilares fundamentais: Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (UFCA-PDI, 2022).

Nesse sentido, este capítulo busca desvelar as razões para a reduzida participação das ME/EPP locais no processo de compras públicas da UFCA, especialmente na modalidade de pregões eletrônicos. A licitação constitui o cerne das compras públicas no Brasil, sendo regulada pela Lei nº 8.666/93 e, mais recentemente, pela Lei nº 14.133/21. Entre as diversas modalidades existentes, o pregão se destaca como a principal ferramenta de aquisição, instituída pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentado em sua forma eletrônica pelo Decreto nº 10.024/2019 (Lima, 2023).

Para tanto, identifica os obstáculos relacionados às exigências do processo licitatório e à concorrência com empresas localizadas em outras regiões do país. Além disso, avalia as barreiras de acesso às informações do processo licitatório e os problemas vinculados à capacidade de gestão das empresas.

A estrutura do capítulo compreende, além desta introdução, as seguintes seções: a primeira discute a importância das compras governamentais e a participação das micro e pequenas empresas; a segunda aborda o percurso metodológico; a terceira

apresenta e analisa os resultados; e, por fim, são feitas considerações sobre as dificuldades enfrentadas pelas micro e pequenas empresas no processo licitatório da UFCA.

## **2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS E A PARTICIPAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS**

Com o aumento da demanda por bens e serviços por parte do Estado, as compras governamentais passaram a ser encaradas como uma estratégia para utilizar os recursos públicos de forma a apoiar ou incentivar grupos sociais considerados vulneráveis ou estratégicos para a economia (Conte, 2013; Santos; Amorim, 2021). O uso eficiente do poder de compra estatal contribui para o desenvolvimento de regiões e setores econômicos, apresentando-se como uma abordagem mais eficaz do que a simples transferência de receitas por meio de programas específicos. Essa estratégia fortalece as empresas e melhora seu fluxo de caixa, proporcionando estabilidade para sustentar o crescimento. Além disso, gera um ciclo virtuoso que promove a formalização de empregos e empresas, criando condições para que estas se tornem fornecedoras do Estado (Lima, 2015).

Ferrer (2015) destaca que as compras públicas representam um dos processos mais transparentes no setor público, e seu impacto transformador cresce significativamente quando são modernizadas e aprimoradas. Sob uma perspectiva estratégica, as compras públicas demonstram um elevado potencial para influenciar políticas públicas e desempenhar um papel central nas decisões do Estado. Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) observaram que, devido à crescente complexidade dos projetos e processos em organizações públicas e privadas, os



limites entre atividades principais e secundárias têm se tornado cada vez mais difusos.

As compras públicas estão estreitamente vinculadas às atividades do Estado, sendo capazes de impulsionar a economia nacional ao mobilizar recursos que representam uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) de um país. Segundo Chaves, Bertassi e Silva (2018), na União Europeia, a legislação referente às compras governamentais é regida por diretrizes que estabelecem os procedimentos e regras para aquisição de bens, contratação de serviços e realização de obras públicas, com base em valores mínimos. Os Estados-Membros devem adaptar sua legislação nacional de acordo com essas diretrizes, assegurando o cumprimento dos princípios de livre circulação de mercadorias, tratamento nacional, não discriminação e transparência.

Nos Estados Unidos, não há uma legislação nacional que unifique o processo de compras para todos os níveis governamentais. Cada entidade governamental possui autonomia para estabelecer seus próprios regulamentos. No âmbito federal, os contratos públicos são regidos pelos Federal Acquisition Regulations (FAR). No entanto, cada agência tem a prerrogativa de elaborar seus próprios regulamentos de compras, desde que estes sejam aplicados em conjunto com os FAR e não entrem em conflito com suas disposições (Moreira; Moraes, 2003; Oliveira, 2015; Chaves; Bertassi; Silva, 2018).

As diretrizes dos Estados Unidos são delineadas por uma ampla gama de políticas públicas que englobam aspectos econômicos, industriais, sociais e militares, além da avaliação do desenvolvimento local. Este último baseia-se em decisões de órgãos públicos e empresas, que priorizam a produção nacional em suas aquisições, seguindo as regras e procedimentos estipulados nas compras governamentais. Essas condições e requisitos

específicos são detalhados por Torres (2012) e abordados por Chaves, Bertassi e Silva (2018).

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos e em outros países, a aquisição pública federal no Brasil não seguiu a tendência de se inspirar em práticas do setor privado. Em vez disso, manteve seu foco predominantemente na estrita conformidade com os processos legais. Essa visão é corroborada por Chaves, Bertassi e Silva (2018), que apontam que, devido à ênfase da legislação brasileira no combate à corrupção e ao princípio jurídico da legalidade, esforços para melhorar a qualidade das aquisições além do estabelecido legalmente tornam-se, na prática, pouco significativos. Além disso, o risco pessoal enfrentado pelos agentes públicos responsáveis pelas aquisições dificulta a introdução e implementação de inovações.

Melhorar a gestão de compras governamentais no Brasil é uma tarefa complexa, requer mudanças amplas e gera impactos significativos em estruturas culturais e organizacionais, legislação, controles, governança, administração pública e no mercado fornecedor. Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, o setor de compras públicas ainda enfrenta barreiras que dificultam a especialização e a execução estratégica nessa área (Terra, 2018).

As discussões sobre compras governamentais frequentemente se concentram nos aspectos legais do processo, apesar de a administração pública ser orientada pelo princípio constitucional da eficiência. Chaves, Bertassi e Silva (2018) observam que os sacrifícios recentes em termos de eficiência e eficácia, feitos em nome do combate à corrupção, não atingiram plenamente os resultados esperados.

A contratação pública constitui uma das áreas mais críticas e estratégicas da logística administrativa do setor público. Além de seu impacto estratégico, o processo de contratação pública

exerce influência abrangente sobre a estrutura organizacional e o cenário socioeconômico, em virtude do considerável poder de compra do Estado (Terra, 2018).

A gestão das compras públicas vem adquirindo crescente relevância na administração pública, devido à sua complexidade e ao seu papel estratégico. Por isso, é essencial que os gestores públicos ampliem a compreensão e o debate sobre o tema, indo além dos procedimentos administrativos e operacionais e reconhecendo seu valor estratégico. Dada a natureza multidimensional das compras públicas, influenciada por fatores como governança e implementação, a gestão desse processo apresenta grandes desafios, mas também oferece oportunidades significativas de desenvolvimento (Terra, 2018).

As questões relacionadas à contratação pública são frequentemente abordadas de maneira unilateral, seja ao focalizar aspectos legais, identificar fontes de desperdício ou considerar exclusivamente a corrupção como causa da má qualidade dos serviços públicos. Outras vezes, são vistas como apenas uma política de promoção de empresas locais. Como resultado, bens, serviços e suprimentos de engenharia no setor público raramente passam por uma análise ampla e sistemática (Teixeira; Prado Filho; Nascimento, 2015).

O setor de compras governamentais está passando por uma série de transformações, incluindo a revisão de seus papéis e objetivos, além de sua crescente importância estratégica nas organizações públicas. De acordo com Costa (2000), o setor público encontra-se em um processo de transformação e reestruturação administrativa. O autor destaca a necessidade de reformas no sistema de compras públicas brasileiro para promover uma gestão mais ágil, eficiente e transparente dos recursos públicos.

Batista e Maldonado (2008) ressaltam as contradições inerentes às compras governamentais, já que, enquanto a administração pública mantém uma estrutura tradicional, funcional e departamentalizada, o processo de compras exige dinamicidade, flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças e aos novos paradigmas. Um ponto central no novo modelo de gestão de compras é a perspectiva emergente que enxerga as compras governamentais como uma atividade estratégica. Baily *et al.* (2000) destacam a transição de um modelo de compras reativas para um modelo proativo, sinalizando uma mudança de paradigma.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), reconhecendo que grande parte dos serviços públicos é prestada por meio da transferência de recursos federais para estados e municípios, conduziu um levantamento abrangente sobre a governança pública e a gestão de aquisições em todos os níveis administrativos. Os resultados foram divulgados no Relatório TC 007.891/20156, que apresentou um panorama da administração pública e da gestão de compras nos níveis federal, estadual e municipal.

O relatório revelou deficiências significativas na gestão de compras públicas no Brasil. Apenas 26% das organizações demonstraram práticas eficientes, enquanto 59% relataram não possuir uma gestão adequada de compras. Somente 16% foram classificadas em estágio avançado de gestão e controle de compras. O documento também evidenciou a fragilidade geral da governança de compras nas organizações auditadas (Terra, 2018). Braga (2006) classifica os sistemas de compras em quatro fases: a) Fase 1 – Reativa; b) Fase 2 – Mecânica; c) Fase 3 – Proativa; e d) Fase 4 – Gestão Estratégica de Suprimentos. Segundo o autor, o sistema contratual brasileiro ainda se encontra na Fase 1, apesar de avanços pontuais e iniciativas de destaque em alguns estados e órgãos públicos.

Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) enfatizam a necessidade de intensificar o uso de inteligência nas compras públicas. Essa melhoria não se limita à informatização dos processos, mas inclui a adoção de uma visão estratégica do ciclo de compras, integrando suas dimensões e atividades como elementos estratégicos dentro das organizações.

As compras públicas possuem um potencial significativo para além da provisão de bens e serviços necessários ao funcionamento do Estado. Elas podem impulsionar a demanda, estimular a economia, gerar empregos em setores marginais, proteger as empresas nacionais e micro e pequenas empresas, além de reduzir disparidades regionais. Além disso, têm o poder de promover a produção sustentável, estimular a adoção de novas tecnologias e fomentar a inovação (Cunha; Le Bouregat, 2016).

Ao longo do tempo, as compras públicas evoluíram de uma função meramente operacional, destinada à aquisição de insumos, para um instrumento de política pública. Elas têm contribuído para a criação de empresas, aumento do emprego, desenvolvimento de regiões próximas às entidades estatais e promoção de práticas sustentáveis (Santana, 2015; Frossard; Câmara, 2010; Biderman *et al.*, 2008; Caldas; Nonato, 2014; Costa; Terra, 2019). Embora a participação do Estado na economia tenha diminuído ao longo dos anos, seu poder de compra ainda corresponde a uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) (Napoli, 2019).

A conformidade com a legislação e os procedimentos é essencial para fornecer à Administração Pública, mas as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nem sempre estão devidamente preparadas para atender a essa demanda. Com o aumento da demanda governamental por bens e serviços, as aquisições públicas passaram a ser vistas como uma ferramenta

estratégica para utilizar recursos públicos em apoio a grupos sociais vulneráveis ou estratégicos para a economia (Conte, 2013; Santos; Amorim, 2021). O uso adequado do poder de compra do governo pode contribuir para o desenvolvimento regional e setorial, fortalecendo empresas e seus fluxos de caixa. Esse processo gera um ciclo virtuoso, promovendo a formalização de empregos e empresas, além de criar condições para que essas organizações se tornem fornecedores do governo (Lima, 2015).

Além de garantir o fornecimento de bens e serviços para o funcionamento da Administração Pública, as aquisições governamentais podem estimular a economia, criar empregos para setores marginalizados, proteger ME/EPP, reduzir desigualdades regionais, incentivar práticas sustentáveis, fomentar o desenvolvimento tecnológico e promover a inovação (Cunha; Le Bouregat, 2016).

No contexto brasileiro, o relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2014) apontou que, em 2014, o governo realizou compras no valor total de R\$ 62,1 bilhões, distribuídos em 196,9 mil processos licitatórios. Em 2016, conforme Chaves, Bertassi e Silva (2018), as aquisições totalizaram R\$ 50,9 bilhões, representando cerca de 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Em 2021, esse valor subiu para R\$ 149,6 bilhões. Lima (2015) estima que o mercado de aquisições governamentais movimentava aproximadamente meio trilhão de reais por ano, considerando as compras realizadas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

A obrigatoriedade de licitar está fundamentada nos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Complementarmente, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 3º, estabelece princípios como igualdade, isonomia, seleção da proposta

mais vantajosa, moralidade, desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, probidade administrativa, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, impessoalidade e julgamento objetivo, entre outros (Brasil, 1993).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 é o marco legal que define as regras gerais para licitações e contratos administrativos relacionados a obras, serviços, compras, alienações e locações. Sua aplicação é obrigatória para a administração pública direta e indireta em todos os níveis federativos (Chaves; Bertassi; Silva, 2018). Posteriormente, a Lei nº 10.520/02 introduziu o pregão como uma nova modalidade de licitação, cuja versão eletrônica foi regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005 e, mais recentemente, pelo Decreto nº 10.024/2019. De acordo com essa legislação, o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, é obrigatório para a administração pública federal direta e indireta ao adquirir bens e contratar serviços comuns, inclusive de engenharia (Baradel, 2011).

A introdução da tecnologia nos processos administrativos promoveu profundas transformações econômicas, políticas e sociais nos órgãos públicos. Essas mudanças demandam novos modelos de gestão inovadores, bem como ferramentas, métodos e formas de atuação mais eficientes (Faria; Ferreira; Gonçalves, 2012). Um exemplo significativo dessa modernização é o uso de licitações eletrônicas, que têm permitido compras mais rápidas e eficientes. Além disso, o poder de compra estatal, quando direcionado a setores estratégicos, transforma as licitações em uma atividade de relevância coletiva (Cunha; Le Bouregat, 2016).

Apesar do aumento das ME/EPP no Brasil, esses negócios ainda enfrentam diversos obstáculos para participar do mercado de compras públicas. Entre as principais dificuldades estão o acesso limitado à informação, a falta de compreensão dos

procedimentos licitatórios, prorrogações de contratos, prazos reduzidos para preparação de propostas e os elevados custos administrativos (Santos; Amorim, 2021).

Estudos indicam que as ME/EPP nem sempre estão preparadas ou motivadas para se engajar nos processos licitatórios (Karjalainen; Kemppainen, 2008; Cabral; Reis; Sampaio, 2015; Carneiro, 2017). Pesquisas realizadas por Fee, Erridge e Hennigan (2002) identificaram desafios enfrentados por essas empresas na Europa, como a exigência de documentação dispendiosa, o tempo investido e o formalismo decorrente das regras de prestação de contas, fatores que desmotivam sua participação em licitações públicas. De maneira similar, Cabral, Reis e Sampaio (2015) constataram que a falta de aptidão das ME/EPP está frequentemente associada ao seu baixo desempenho em processos licitatórios.

Além disso, Karjalainen e Kemppainen (2008) apontam que a natureza das contratações públicas pode, muitas vezes, excluir as ME/EPP dos processos de compras governamentais. De acordo com Santos e Amorim (2021), a baixa participação de pequenas empresas locais nas aquisições pode impactar negativamente o desenvolvimento regional. Isso ocorre porque a presença de empresas de outras localidades reduz os investimentos locais potenciais, dificultando o fortalecimento da economia regional.

Com o objetivo de mitigar os desafios enfrentados pelas ME/EPP, o legislador brasileiro tem criado ao longo dos anos diversos dispositivos legais. O primeiro marco nesse sentido foi a Constituição Federal de 1988, que, em seus artigos 170 e 179, estabelece a obrigatoriedade de a União, Estados, Distrito Federal e Municípios fornecerem tratamento jurídico diferenciado às ME/EPP. Esses dispositivos também preveem a promoção dessas empresas por meio da simplificação, redução ou eliminação de



procedimentos administrativos, tributários, previdenciários e compromissos de crédito (SEBRAE, 2014).

A criação do Simples Federal, por meio da Lei 9.317/1996, representou um marco inicial na regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988. Essa legislação buscava simplificar a arrecadação de tributos e taxas federais, abrangendo também, via convênios, a parcela devida aos estados e municípios. Posteriormente, a Lei 9.841/1999 introduziu o Estatuto da Micro e Pequena Empresa, que trouxe inovações voltadas à simplificação de serviços administrativos, trabalhistas, creditícios e de desenvolvimento empresarial (Santos; Amorim, 2021).

Em 14 de dezembro de 2006, a promulgação da Lei Complementar nº 123 deu origem ao Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa. Essa legislação introduziu medidas específicas para regular o crescimento econômico dessas empresas, promover a igualdade de oportunidades e mitigar os efeitos prejudiciais dos monopólios e oligopólios, contribuindo para a redução das disparidades e o fortalecimento da justiça social (Oliveira; Dias Martins, 2020).

A Lei Complementar (LC) 123/2006 estabelece critérios baseados na receita bruta anual para categorizar os negócios. São consideradas microempresas (ME) aquelas com receita anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00, enquanto empresas de pequeno porte (EPP) possuem receita entre R\$ 360.000,00 e R\$ 4.800.000,00. Em 2008, a Lei Complementar 128 introduziu a figura do Microempreendedor Individual (MEI), destinada a trabalhadores autônomos com receita anual de até R\$ 81.000,00 (Lima, 2023).

Posteriormente, a LC 147/2014 promoveu alterações nas licitações públicas, favorecendo as ME/EPP e visando ao desenvolvimento social e econômico local, bem como ao incentivo à

inovação tecnológica (Oliveira; Dias Martins, 2020). Entre as mudanças, o artigo 49 da LC 147/2014 estabelece que licitações de até R\$ 80.000,00, por item, devem ser exclusivas para ME/EPP. Adicionalmente, permite-se a reserva de até 25% dos objetos de contratações de bens divisíveis para essas empresas (Pino, 2016).

Conforme previsto na LC 123/2006 e suas alterações, é possível exigir que os licitantes subcontratem ME/EPP em obras e serviços de engenharia (Oliveira; Dias Martins, 2020). Além disso, as licitações exclusivas ou com cotas podem incluir margem de até 10% do melhor preço para priorizar empresas locais ou regionais (§ 3º do art. 48) (Oliveira; Dias Martins, 2020). Porém, essas regras se aplicam apenas ao governo federal, não abrangendo estados e municípios (SEBRAE, 2014; Santos; Amorim, 2021).

A participação das ME/EPP na economia é crucial. Leis e mecanismos legais devem ser criados para promover seu desenvolvimento e possibilitar a concorrência com grandes corporações. No Brasil, é necessário impulsionar o crescimento dessas empresas em regiões menos desenvolvidas, promovendo a geração de empregos e a movimentação da economia (Lima, 2023).

Apesar dessa observação, há escassez de estudos sobre a participação de ME e EPP em licitações públicas realizadas por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil. Durante a pesquisa para este estudo, foram identificados dois artigos: “Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma Universidade Pública Mineira” (Chaves; Bertassi; Silva, 2019) e “O acesso dos pequenos empreendedores locais às compras públicas: um estudo no IFRO” (Chapuis; Gomes, 2021), além de duas dissertações: “A Lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local: um estudo da participação das microempresas

e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte” (Pino, 2016) e “O protagonismo da UFRPE, UFPE e UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas” (Cavalcante, 2020).

Entre os estudos citados, os de Cavalcante (2020) e Chapuis e Gomes (2021) abrangem todas as IFES analisadas, incluindo tanto as capitais quanto os municípios do interior. O estudo de Pino (2016), por sua vez, concentra-se apenas no município de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Já o trabalho de Chaves, Bertassi e Silva (2019) não especifica a universidade ou os municípios envolvidos, mas é possível inferir que se trata de uma IFES e de municípios do interior de Minas Gerais.

Pino (2016, p. 65) destaca que “a Lei 123/2006 traz importante dispositivo que assegura ao segmento ME/EPP, independente de localização, uma parcela significativa do mercado gerado pelas compras públicas desenvolvidas na UFRN” e acrescenta “que este instrumento é insuficiente para proporcionar, no caso pesquisado, a finalidade estratégica que pode ter as compras governamentais como política pública fortalecedora da economia local em Natal”.

De acordo com Cavalcante (2020), sua pesquisa revela uma considerável participação de ME e EPP de outros estados, com pequenas variações nos resultados entre as universidades analisadas. No estudo de Chapuis e Gomes (2021, p. 25), “foi possível constatar que somente 5% das ME/EPP de Rondônia são cadastradas no SICAF e que apenas 0,13% conseguiram ascender o direito de fornecer produtos ou serviços para o IFRO em 2017”.

Já no estudo de Chaves, Bertassi e Silva (2019, p. 19), foi observado que, “apesar de ter ocorrido um aumento significativo

do número de ME/EPP contratando com a administração pública”, a participação dessas empresas é bastante limitada quando comparada ao total de licitações da IFES investigada, não ultrapassando 1% do total.

Os estudos desses autores indicam que a baixa participação das ME/EPP locais nas compras públicas é semelhante tanto em municípios do interior quanto nas capitais. Além disso, os trabalhos apontam para a necessidade de novos estudos sobre o tema, a fim de permitir uma melhor comparação de resultados.

Pesquisas também indicam a persistência da baixa presença de ME e EPP em pregões eletrônicos em outros estados (Cavalcante, 2020; Diniz, 2019). Apesar do papel relevante desempenhado por essas empresas nesses certames e do destaque que as IFES têm alcançado no desenvolvimento regional — sendo reconhecidas como peças-chave nesse processo (Rolim; Kureski, 2009; Chaves; Bertassi; Silva, 2018) —, parece haver uma falta de interesse das empresas em participar dos pregões. Tal desinteresse pode ser atribuído ao excesso de formalidades, à falta de estratégias, à forma como os pregões eletrônicos são divulgados ou, possivelmente, a uma combinação de todos esses fatores.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

Para compreender as dificuldades enfrentadas pelos empresários de ME/EPP na Região Metropolitana do Cariri em participarem de pregões eletrônicos homologados pela UFCA, foi adotado o estudo de caso como estratégia de pesquisa. O foco recaiu sobre as condições contextuais relevantes que influenciam os desafios vivenciados por esses empresários locais no âmbito dos pregões da UFCA.

O estudo foi delimitado à atuação das empresas locais da Região Metropolitana do Cariri (RMC) classificadas como ME/EPP, contratadas pela UFCA por meio de pregões eletrônicos entre 2018 e 2021. O ano de 2022 foi excluído devido à sua simultaneidade com o período de pesquisa, enquanto a inclusão do ano de 2018 visou evitar a redução no número de participantes analisados.

A pesquisa concentrou-se na análise da participação de ME e EPP em processos licitatórios na UFCA. Os representantes das empresas foram definidos como os responsáveis pela entrega de documentos e pela supervisão dos processos licitatórios na universidade, conforme designados pelos empresários ou proprietários.

Foram utilizados métodos de pesquisa documental e entrevistas para a coleta de dados. Inicialmente, conduziram-se entrevistas com representantes locais de ME/EPP, complementadas pela análise de editais e atas de pregão das licitações em que as empresas participaram. Essas fontes documentais serviram para corroborar ou questionar as informações fornecidas pelos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas entre 5 e 15 de maio de 2023 com representantes de microempresas e empresas de pequeno porte da região, tendo como foco as dificuldades enfrentadas no processo licitatório. Dos nove entrevistados elegíveis, três concordaram em participar (Lima, 2023). Foi utilizado um roteiro semiestruturado, que possibilitou ao entrevistador incluir novas perguntas conforme necessário (Martins; Theóphilo, 2009). Essa técnica é particularmente eficaz para compreender o “significado que os entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições do pesquisador” (Martins; Theóphilo, 2009, p. 88).

A análise de dados foi conduzida com base na técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2015). Editais e atas de pregões também foram examinados para confirmar ou refutar as declarações dos entrevistados. A análise do estudo de caso foi estruturada com base na lógica de conformidade com o padrão, como esclarece Yin (2011, p. 136): “compara um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica. Se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna”. Durante o processo o processo analítico, as categorias inicialmente definidas foram ajustadas para considerar possíveis obstáculos específicos enfrentados pelas empresas locais. Essa adaptação justificou a adoção de uma abordagem mista na definição das categorias, conforme argumentado por Vergara (2000).

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise das entrevistas, associada à coleta de informações provenientes dos editais e atas das sessões públicas dos pregões, foi complementada pelos achados em documentos e pelo diálogo com outros autores que estudam a temática.

### 4.1 Apresentação e análise de dados dos editais e atas dos pregões

O edital do pregão desempenha um papel crucial como guia normativo para todas as fases do processo de aquisição pública. Seu objetivo é selecionar a empresa mais adequada para fornecer o objeto a ser adquirido, detalhando informações sobre

esse objeto, as condições de entrega e as expectativas de conduta da empresa ao longo do contrato.

Com essa finalidade, a compreensão do serviço ou produto pelos empresários já determina – ou, ao menos, deveria determinar – a participação de suas empresas na disputa pelo fornecimento. Ao analisar a presença dessas informações preliminares nos editais, nota-se que as orientações, em geral, são claras e de fácil entendimento. Contudo, nem todos os editais oferecem informações preliminares específicas para os participantes.

As atas dos pregões mostram que, na fase de lances, os prazos geralmente são de 10 minutos, com possibilidade de prorrogação até que não haja mais lances. Na ausência de prazo definido, o tempo máximo é de 30 minutos, conforme estabelecido pelo sistema. Não há prazo específico para a aceitação da proposta vencedora. Para a habilitação, são concedidas 3 horas, prorrogáveis a pedido do vencedor. O prazo mínimo para recursos é de 30 minutos. Já as etapas de adjudicação e homologação não possuem prazos definidos.

É importante compreender que as fases do pregão são dinâmicas em termos de tempo, dependendo da interação entre os participantes e a administração pública. No entanto, é essencial que os empresários tenham conhecimento prévio dessas etapas para evitar erros. No que diz respeito à funcionalidade, o sistema operou de maneira satisfatória, embora tenham sido registradas algumas ocorrências que prejudicaram ou atrasaram as sessões públicas, como lentidão no sistema ou demora na resposta do setor técnico da UFCA para a aceitação da proposta.

Verificou-se uma diferença no nível de detalhamento na descrição dos itens entre o edital e o portal de Compras Governamentais. O edital, em geral, apresenta uma descrição mais detalhada do objeto. No entanto, as limitações no portal de

compras decorrem de restrições impostas pelo próprio sistema, estando além do controle da UFCA. Para evitar interpretações restritas do objeto, é imprescindível que os empresários compreendam o edital de forma integral, garantindo sua participação em todas as fases da licitação.

Em relação aos tipos de pregões realizados pela universidade, constatou-se que apenas 2 dos 9 pesquisados foram realizados por meio do Sistema de Registro de Preço (SRP)<sup>3</sup>. Esse instrumento facilita a administração pública em aspectos como o fracionamento de produtos ou serviços, a gestão da disponibilidade orçamentária, as necessidades específicas e a alocação de espaço para armazenamento, entre outras justificativas.

No entanto, o SRP pode gerar expectativas desalinhadas entre os empresários, que, por vezes, interpretam a situação de maneira equivocada, resultando em custos e margens de lucro frustrados. Nos editais analisados, a maioria (sete) apresentou um item exclusivo para ME/EPP, evidenciando o esforço da administração pública em fomentar a participação dessas empresas.

## 4.2 Barreiras relacionadas à visão dos empresários locais

Os fornecedores locais das ME/EPP enfrentam diversos desafios ao longo das fases dos pregões realizados pela UFCA, que variam conforme a experiência de cada empresário em lidar com os procedimentos licitatórios.

Entre as dificuldades mencionadas pelos entrevistados, destacam-se a escassez de competência técnica, a falta de

<sup>3</sup> O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento formal, utilizado nas aquisições públicas para registrar os preços de produtos/serviços para compras futuras dos órgãos públicos (SEBRAE, 2017).



compreensão dos procedimentos licitatórios e os elevados custos administrativos. Essas questões estão alinhadas com categorias analíticas previamente identificadas por outros autores (Santos; Amorim, 2021; Cabral; Reis; Sampaio, 2015; Fiuza, 2009; Motta, 2010).

Além disso, foram relatadas outras adversidades, como especificações genéricas que comprometem a qualidade dos produtos ou serviços, inconsistências entre a descrição apresentada nos editais e no portal de Compras Governamentais, além de fatores como falta de interesse e baixo nível de capacitação dos empresários para atuar de forma competitiva nos certames.

As respostas sobre a participação das empresas nos pregões da UFCA foram variadas. Alguns entrevistados destacaram que a utilização de especificações genéricas compromete a qualidade dos serviços contratados, favorecendo a participação de empresas de outras regiões devido à falta de detalhamento nos editais.

Esse cenário resulta em propostas com preços mais baixos, porém acompanhadas de uma redução na qualidade dos serviços prestados. Para solucionar esse problema, recomenda-se a inclusão de descrições mais detalhadas nos objetos licitados, evitando generalizações e permitindo uma seleção mais criteriosa das empresas participantes.

O objetivo da licitação é viabilizar a compra pública de um objeto pelo melhor preço, acordado coletivamente. Esse processo deve ser transparente e resultar na entrega do bem ou serviço solicitado pela instituição pública. No entanto, as críticas dos entrevistados em relação ao preço de referência vão além da descrição do objeto, abrangendo a falta de consideração de custos variáveis, como frete, e da quantidade solicitada para a execução do contrato. A inclusão desses aspectos é essencial para facilitar a escolha da melhor empresa fornecedora.

Durante o processo licitatório, há desafios na concorrência com empresas de outras regiões. Entre os obstáculos mencionados, destacam-se a ausência de vistoria, que pode resultar em propostas de menor preço e qualidade inferior; a falta de experiência em licitações públicas, que afeta a margem de lucro dos fornecedores; além do baixo interesse, da alta burocracia e da elevada carga tributária. A falta de interesse pode estar associada à capacitação insuficiente nos procedimentos licitatórios.

Na gestão da margem de lucro para garantir preços competitivos, a experiência e o conhecimento dos fornecedores ME/EPP locais são fatores decisivos. Aqueles com maior experiência desenvolvem estratégias para manter a margem de lucro, enquanto os menos experientes enfrentam redução nos lucros. Mesmo com a possibilidade de pregões exclusivos para ME/EPP locais, sem a participação de empresas externas à região metropolitana do Cariri, a adesão desses fornecedores ainda seria limitada. Segundo os entrevistados, isso ocorre devido ao baixo interesse, à alta burocracia e à elevada carga tributária.

A baixa participação das pequenas e médias empresas locais nas compras públicas pode impactar negativamente o desenvolvimento da região em que estão situadas. Isso é evidenciado pelo estudo de Chaves, Bertassi e Silva (2018), que constatou a participação praticamente inexistente dessas empresas na região onde se localiza a sede do órgão analisado. Outros pesquisadores também apontam que as ME/EPP enfrentam dificuldades ou não demonstram motivação para participar de processos licitatórios públicos (Karjalainen; Kemppainen, 2008; Cabral; Reis; Sampaio, 2015; Carneiro, 2017).

Os relatos analisados indicam que, quanto maior o nível de capacitação e conhecimento sobre os procedimentos licitatórios, menores são as dificuldades enfrentadas. Isso se deve ao fato de

que fornecedores mais preparados sabem como acessar o portal governamental onde as licitações são divulgadas e conseguem consultar os editais sem dificuldades. Por outro lado, pequenos fornecedores podem optar por contratar terceiros para auxiliá-los na execução desses serviços.

A discrepância entre a descrição do edital e as informações disponibilizadas no site Compras Governamentais levantou preocupações quanto ao acesso às informações do processo licitatório. As percepções sobre as especificações do objeto variam entre os entrevistados, indo desde a facilidade em compreender as características até divergências entre o edital e o portal. Essa diferença ocorre devido às limitações do sistema, que não permite descrições tão detalhadas quanto as do edital.

Após a compreensão dos requisitos do objeto e das condições de qualificação da empresa para participar da licitação, o processo segue diversas fases: lances, habilitação, adjudicação<sup>4</sup> e homologação<sup>5</sup>. No caso do pregão eletrônico, a fase de lances é frequentemente destacada pelos fornecedores como um ponto crítico, devido à sua velocidade, que pode ser excessiva. Como resultado, alguns optam por contratar serviços de assessoria para acompanhamento, enquanto outros não relatam dificuldades nessa etapa.

Os registros das atas dos pregões eletrônicos da UFCA indicam que a etapa de lances tem prazos geralmente estipulados de 10 minutos, podendo ser prorrogados até que não haja novos lances. Além disso, constatou-se que apenas três pregões tiveram sessões adiadas por questões técnicas. Esses dados reforçam os

<sup>4</sup> Ato jurídico na qual a administração pública dá ao vencedor da licitação o direito de contratar o objeto licitado (Boselli, 2016).

<sup>5</sup> Ato da autoridade superior confirmando o resultado da licitação e encerrando o processo licitatório (Boselli, 2016).

relatos dos entrevistados, que também apontaram dificuldades na fase de aceitação das propostas.

Esses obstáculos, identificados por Moreira e Moraes (2003), incluem a falta de informações sobre possíveis novos contratos, a discrepância entre o valor licitado e o porte da empresa, bem como a necessidade de cumprir normas técnicas e requisitos de qualificação impostos. Tais desafios são frequentemente enfrentados por pequenas e médias empresas ao longo de todas as etapas dos processos licitatórios.

A relação entre a capacidade de gestão das ME/EPP e a qualificação de seus líderes evidencia que a capacitação é um fator determinante para o sucesso nas licitações. Empresas com maior experiência no fornecimento de materiais ou serviços para o governo demonstram práticas mais detalhadas em relação às insatisfações e alcançam maior êxito na obtenção e entrega dos contratos. Já gestores com pouca experiência em licitações tendem a recorrer à assessoria terceirizada para auxiliar na administração desses processos.

Ao analisar a trajetória de capacitação para atuação em pregões eletrônicos, observa-se que os fatores que impulsionam o aprimoramento incluem desde a assistência de terceiros até o aprendizado por meio de erros e a necessidade de diversificar o público atendido, incluindo o setor público. Nas ME/EPP entrevistadas, a condução do processo de compra pública é geralmente centralizada no próprio empresário ou em poucos funcionários responsáveis por ações pontuais. Isso demonstra que o conhecimento está concentrado e que há uma demanda significativa por capacitação em processos licitatórios.

A perspectiva de longo prazo dos empresários destaca a má gestão financeira como um risco que pode comprometer o fornecimento de produtos ou serviços. Receber pagamentos dentro

do prazo é uma prática essencial, mas igualmente importante é a disponibilidade de capital de giro para cobrir custos de curto e médio prazo. Antes de participar de processos licitatórios, as empresas devem avaliar sua capacidade produtiva, custos, logística de entrega e fluxo de trabalho, garantindo a continuidade no atendimento de seus clientes tradicionais (Galvão, 2017).

Quanto mais experiente o empresário, maior seu interesse em buscar novas contratações. Cabral, Reis e Sampaio (2015) demonstraram que o acesso e o sucesso em licitações públicas são influenciados pelo conjunto de competências desenvolvidas pelas pequenas empresas, sendo que a ausência dessas competências pode impactar negativamente seu desempenho em concorrências públicas.

### **4.3 Motivações e pontos positivos na visão dos empresários locais**

As motivações para continuar participando dos pregões eletrônicos da UFCA são diversas e fundamentadas na experiência prática. Além disso, a UFCA tem incentivado a participação de ME e EPP por meio de pregões exclusivos, conforme observado na maioria dos editais analisados. Essas práticas estão alinhadas à legislação vigente, garantindo a inclusão de ME/EPP e promovendo o desenvolvimento de empresas locais.

Entre os aspectos positivos das relações entre as empresas e a UFCA, destacam-se o pagamento pontual de notas fiscais, a agilidade e transparência na disponibilização das informações antes de cada fase do pregão e a prontidão da UFCA em esclarecer dúvidas sobre o edital. Além disso, o prazo para entrega dos produtos/serviços, a formalização contratual após o pregão

e o tempo adequado para adequação e envio de documentos e propostas de preços também são fatores bem avaliados.

A análise das atas dos pregões revelou uma troca de mensagens entre o pregoeiro e os fornecedores, na qual são comunicados procedimentos, prazos e eventuais correções de documentos. Essa interação eficaz entre a administração pública e os licitantes contribui para o sucesso das licitações e auxilia participantes com menos experiência nesses processos.

No entanto, foram identificadas algumas dificuldades, como especificações genéricas que impactam a qualidade dos produtos/serviços, divergências entre a descrição do edital e as informações disponíveis no portal de Compras Governamentais, além da falta de interesse de algumas empresas em participar. Esses desafios evidenciam a necessidade de melhorias institucionais nos processos licitatórios, bem como do fortalecimento de parcerias e do estímulo à maior participação das empresas locais nas compras da UFCA.

## 5 CONCLUSÕES

O estudo investiga os desafios enfrentados pelos fornecedores de ME e EPP durante o processo de licitação da UFCA. Esses obstáculos estão relacionados, principalmente, à falta de familiaridade dos empresários com os procedimentos licitatórios. Entre as dificuldades identificadas, destacam-se: especificações genéricas que comprometem a qualidade dos produtos, variações nos preços com frete que impactam os fornecedores locais e a ausência de critérios de qualidade claros na descrição dos objetos nos editais.

Além disso, muitos empresários admitem desconhecer o funcionamento do processo licitatório, evidenciando a importância da capacitação e do acesso à informação para alcançar melhores resultados. O estudo ressalta a necessidade de fortalecer parcerias entre a universidade, prefeituras e grupos de empresas ME/EPP, além de sugerir a realização de novas pesquisas para ampliar a compreensão sobre os desafios enfrentados pelos fornecedores locais.

A análise indica que a contratação de empresas ME/EPP pela UFCA gerou impactos positivos na região, como o aumento do emprego e o estímulo à participação em licitações de outras entidades governamentais. No entanto, a baixa participação dessas empresas aos pregões eletrônicos da UFCA pode estar relacionada tanto à necessidade de ajustes na gestão da universidade quanto à falta de capacitação dos empresários.

Diante desse cenário, o estudo enfatiza a urgência de estabelecer mais parcerias, oferecer cursos e promover a troca de ideias entre a universidade, empresas ME/EPP e a administração pública, a fim de superar essas dificuldades. Além disso, recomenda-se a realização de estudos adicionais com uma amostra mais ampla de entrevistados, visando aprofundar a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos fornecedores locais e examinar a perspectiva da administração pública envolvida no processo de licitação.

## REFERÊNCIAS

BAILY, Peter *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/DissertaçãoFGV-EvandroMeiraBarade>. Acesso em: 11 maio 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2015.

BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-700, ago. 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650/5234>. Acesso em: 14 maio 2022.

BIDERMAN, Rachel *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. [S.l.]: FGV, 2008. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15417/Guia%20de%20Compras%20Públicas%](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15417/Guia%20de%20Compras%20Públicas%20). Acesso em: 10 maio 2022.



BOSELLI, Felipe. **A diferença entre classificação, habilitação, qualificação, adjudicação e homologação.** 2016. Disponível em: <https://boselli.com.br/a-diferenca-entre-classificacao-habilitacao-qualificacao-adjudicacao-e-homologacao/>. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de julho de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

**BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

**BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp128.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm). Acesso em: 17 jan. 2022.

**BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp147.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9317.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.841, de 05 de outubro de 1999.** Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9841.htm). Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Presidência da República. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas.** 2014. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10485891-Informacoes-gerenciais-de-contratacoes-e-compras-publicas.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. **Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, [s.l.], v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5700/rausp1214>.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jun. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/bitstream/handle/10438/21438/S1518-70122014000100015.p>. Acesso em: 03 abr. 2022.

CAVALCANTE, Antônio de Souza. **O Protagonismo da UFRPE, UFPE E UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas**. 2020. 92 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/39023/1/DISSERTAÇÃO%20Antônio%20de%20Souza%20Cavalcante.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2022.

CHAPUIS, Gilmar Antônio Lucas; GOMES, Ângela de Castro Correia. O acesso dos pequenos empreendedores locais às compras públicas: um estudo no IFRO. **Revista de Administração de Roraima - Rarr**, [s.l.], v. 10, 12 maio 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v10i0.5643>.

CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luís; SILVA, Gustavo Melo. *Compras Públicas e Desenvolvimento Local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. Regepe - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, [s.l.], v. 8, n. 1, p. 77-101, 19 dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>.

CONTE, Nelton Carlos. O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, 6., 2013. Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2013. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORRÊA, Henrique Luiz; GIANESI, Irineu Gustavo Nogueira. **Just in time, MRP II e OPT: um enfoque estratégico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%20c%20bablicas%20para%20al%20a9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%20c%20bablicas%20para%20al%20a9m%20da%20economicidade.pdf). Acesso em: 13 fev. 2022.

CUNHA, Marcos André da Silva; LE BOUREGAT, Cleonice Alexandre. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal.

**Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 3, p. 410-421, jul.

2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/qVgVVZJX5hXQTqN5CmMW4gM/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 15 abr. 2022.

DINIZ, Isac Dantas. **Contratações públicas como indutoras ao desenvolvimento econômico regional**: um estudo com empresas do município de Mossoró/RN. 2019. 58 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/5399/1/IsacDD\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/5399/1/IsacDD_DISSERT.pdf). Acesso em: 18 jun. 2022.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; GONÇALVES, Márcio Augusto. Avaliação dos Riscos do Pregão Eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 15, n. 37, p. 211-227, dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2013v15n37p211/26113>. Acesso em: 12 de maio de 2022.

FEE, Ruth; ERRIDGE, Andrew; HENNIGAN, Sean. SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities. **European Business Review**, [s.l.], v. 14, n. 5, p. 326-334, 1 out. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/09555340210444176>.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia do país.** Brasília: Sebrae, 2017. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/\\$File/7770.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/965e9409d93647cb97f0702e3017995d/$File/7770.pdf). Acesso em: 12 maio 2022.

FERRER, Florencia. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. *In*: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (comp.). **Compras Públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Método, 2015.

FIUZA, Eduardo. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. *In*: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo (org.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras.** Brasília: Ipea, 2009. p. 239-274.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico.** Vitória: Enapg, 2010. p. 2-16.

GALVÃO, Heveraldo. Acesso aos mercados de compras públicas como estratégia de desenvolvimento econômico dos pequenos negócios. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 96, nov. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino; FERNANDES, Renê José Rodrigues (org.). **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: FGV - Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.

KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. **Journal Of Purchasing And Supply Management**, [s.l.], v. 14, n. 4, p. 230-240, dez. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2008.08.003>.

LIMA, Bruno Quick Lourenço de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. *In*: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (comp.). **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Método, 2015.

LIMA, Eduardo Domingos de. **Compras públicas**: dificuldades das micro e pequenas empresas locais nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Cariri. 2023. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.



MAGALHÃES, Amarildo Martins de. Seleção de fornecedores: um modelo de recuperação da informação baseado em lógica fuzzy. **Acesso Livre**, [s.l.], v. 127, n. 1, p. 106, jun. 2014. Disponível em: <https://oaji.net/articles/2016/2898-1453731284.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa - amostragens e técnicas de pesquisa - elaboração, análise e interpretação de dados. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Heloíza Camargos; MORAIS, José Mauro de. **Compras governamentais**: políticas e procedimentos na organização mundial de comércio, união européia, nafta, estados unidos e brasil. Brasília: Ipea, 2003.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/771507>. Acesso em: 03 maio 2022.

NAPOLI, Laís. **Compras governamentais: cinco estatísticas** que você precisa conhecer. cinco estatísticas que você precisa conhecer. 2019. Disponível em: <https://cortex-intelligence.com/blog/vendas/compras-governamentais-5-estatisticas-que-voce-precisa-c>. Acesso em: 07 maio 2022.

OLIVEIRA, Christian Allessandro Lopes de. Compras públicas no âmbito federal nos Estados Unidos da América: análise sucinta acerca das principais modalidades de compras de bens e serviços, bem como dos principais instrumentos contratuais decorrentes ou antecedentes. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 6, ago. 2015. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/96880/compras\\_publicas\\_ambito\\_oliveira.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/96880/compras_publicas_ambito_oliveira.pdf). Acesso em: 27 abr. 2022.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; MARTINS, Joana D'Arc Dias. Intervenção do Estado em prol das micro e pequenas empresas como eficiente instrumento de promoção social. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [s.l.], v. 15, n. 1, 10 maio 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369437769>.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do Estado do RS no período de 1989-1998**. Ijuí: Unijuí, 2002.

PINO, Vinicius Magnata. **A Lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local**: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso kc-390. *In*: TORTATO, André (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 6. p. 235-288.

ROLIM, Cássio; KURESKI, Ricardo. Impacto econômico de curto prazo das universidades federais na economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 117, p. 29-51, dez. 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4813355.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAMPAIO, Adilson da Hora. **Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na Fiocruz/BA**. 2012. 77 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/7173/Adilson%20da%20Hora%20Sampaio.%20Um%20estudo%20sobre%20a...2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 fev. 2022.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba: Negócios Públicos, 2015. 180 p.

SANTOS, Lidiane; AMORIM, Dênia Aparecida de. Compras governamentais: a importância das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento econômico local. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, [s.l.], v. 09, n. 40, p. 1-14, maio 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2438>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 25-48, jan. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7302/5795>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SEBRAE. **As principais mudanças da lei geral das micro e pequenas empresas**. 2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/ES/Artigos/CARTILHA.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

SEBRAE. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. 2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

SEBRAE. **Sistema de Registro de Preços - SRP**. 2017.

Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor/midia/sistema-de-registro-de-preos-srp.pdf>. Acesso em: 06 maio 2023.

SOARES, Cristiano Sausen; FLORES, Silvia Amélia Mendonça; CORONEL, Daniel Arruda. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de santa maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 25, p. 312-338, mar. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230088012>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD\\_1922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

TEIXEIRA, Hélio Janny; PADRO FILHO, Luiz Patrício Cintra do; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015. Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Congresso Consad de Gestão Pública, 2015. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/ckhwtxb1rimpuet/146.pdf?dl=0>. Acesso em: 16 jun. 2022.

TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, [s.l.], p. 1-22, maio 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20PÚBLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

TORRES, Nilson Trevisan. **Compras governamentais**: proposta de um modelo multicriterial para licitações públicas. 2012. 217 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe\\_d/NilsonTrevisanTorres.pdf](http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/NilsonTrevisanTorres.pdf). Acesso em: 16 maio 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Informações complementares: levantamento de governança pública. **TC 007.891/2015-6**. 2015. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14F613FB5014F74BEB3D71CAE>. Acesso em: 25 ago.2022

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Planejamento estratégico institucional da Universidade Federal do Cariri**: PDI UFCA 2025. 2022. Juazeiro do Norte - CE. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/11Tgdp0BLDWhpBPuO7C8ZC5p9DzuhJLZg/view>. Acesso em: 20 fev. 2023.

VANALLE, Rosangela Maria; SALLES, José Antônio Arantes. Relação entre montadoras e fornecedores: modelos teóricos e estudos de caso na indústria automobilística brasileira. **Gestão & Produção**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 237-250, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-530x2011000200002>.

VARILLI, Marcia; OLIVEIRA, Marcos Antônio Maia de. O processo de licitações governamentais nas microempresas e empresas de pequeno porte. **Sadsj – South American Development Society Journal**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 17-34, mar. 2017. Disponível em: <https://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/3/2>. Acesso em: 09 abr. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VERGARA, Sylvia Helena Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

# 6 GESTÃO DE COMPRAS DE LIVROS E DESENVOLVIMENTO DE ACERVO DO SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

*Ana Paula de Oliveira Gomes  
Pamela de Medeiros Brandão*

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os órgãos e instituições públicas têm se empenhado em tornar a gestão pública mais eficiente, com o propósito de atender ao compromisso do Estado de prestar serviços públicos de qualidade à sociedade, reduzindo esforços e custos. Nesse contexto, a utilização eficiente dos recursos públicos, entre outros procedimentos técnicos e legais, constitui um princípio básico constitucional da administração pública.

As compras governamentais no âmbito federal são regulamentadas pela Lei nº 8.666/93 e pela nova Lei de Licitações nº 14.133/21, que estabelecem as modalidades para aquisição de bens e serviços, tendo a licitação como regra fundamental. Esse processo pode ocorrer de forma eletrônica, conforme previsto Lei nº 10.502/02 e regulamentado pelo Decreto nº 10.024/19. Outra modalidade de aquisição é o Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto nº 7.892/13, que permite, por



meio de licitação ou concorrência, a seleção de fornecedores e o registro de preços para futuras requisições (Brasil, 1993).

As compras públicas realizadas por instituições governamentais contribuem para o desenvolvimento regional e nacional, uma vez que envolvem a aquisição de itens diversos, como materiais de construção, alimentos e equipamentos tecnológicos. Essas compras têm um impacto significativo na economia. Dados do painel de compras do Governo Federal indicam que, entre 2019 e 2021, mais de R\$ 74 bilhões foram investidos na aquisição de bens. No Brasil, as compras governamentais movimentam recursos estimados em 10% do Produto Interno Bruto (PIB), impulsionando setores econômicos que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação (Biderman *et al.*, 2008).

A universidade pública, devido ao seu porte e ao contingente populacional que atende, precisa realizar as aquisições para suprir as necessidades de seu público, geralmente por meio de compras públicas, em especial por licitação. Dentre os itens sujeitos a investimentos públicos, este trabalho destaca o processo de aquisição de livros impressos para as bibliotecas universitárias, considerando que essas unidades prestam serviços essenciais de acesso à informação, colaborando tanto para a qualidade da formação acadêmica quanto para a democratização do acesso ao conhecimento.

Apesar da relevância das bibliotecas universitárias, observa-se que o processo de compra de livros impressos em universidades federais ainda necessita de aprimoramento, especialmente no que diz respeito à gestão técnica e legal. É fundamental que haja uma gestão mais eficiente, com maior transparência nas ações, como, por exemplo, o fornecimento de mais publicidade às informações e instruções processuais, aos critérios e parâmetros utilizados na aquisição de livros, à metodologia de gasto público

orçamentário e aos períodos de chamadas públicas, entre outros<sup>1</sup>. Esse aprimoramento é especialmente relevante em bibliotecas de universidades mais recentes, como é o caso da Universidade Federal do Cariri.

O Sistema de Bibliotecas da UFCA (SIBI), composto por quatro bibliotecas – a Biblioteca do Campus de Juazeiro do Norte, a Biblioteca do Campus de Barbalha, a Biblioteca do Campus do Crato e a Biblioteca do Campus de Brejo Santo – desempenha um papel estratégico para o cumprimento da missão institucional de “promover conhecimento crítico e socialmente comprometido para o desenvolvimento territorial sustentável”, além de apoiar os pilares de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura.

No entanto, a condução do processo de gestão de compras de livros e desenvolvimento de acervo ainda carece de uma melhor compreensão, o que é fundamental para contribuir com uma gestão mais eficiente da compra de livros, além de proporcionar maior visibilidade a esse processo, tanto no âmbito da gestão universitária quanto na comunidade acadêmica e na sociedade.

Diante dessa problemática, este capítulo analisa a gestão de compras de livros e o desenvolvimento de acervo do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Cariri. Para tanto, a fim de sistematizar melhor a discussão, este capítulo está dividido em cinco seções, sendo a primeira composta por esta introdução.

Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico que balizou a realização da pesquisa, cujos procedimentos metodológicos são descritos na seção seguinte. Na quarta seção, são delineados os resultados da análise do processo de compras de

---

<sup>1</sup> Conforme levantamento realizado no período de 05 de janeiro a 10 de abril de 2021 nos sítios eletrônicos das bibliotecas universitárias das 63 universidades federais do Brasil.

livros e do desenvolvimento do acervo na biblioteca da UFCA, seus entraves e as proposições de melhorias. Por fim, à guisa de conclusão, apresentam-se as considerações finais.

## 2 GESTÃO DAS AQUISIÇÕES DE LIVROS E DESENVOLVIMENTO DE ACERVO EM BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS

Na administração pública, as compras estão diretamente relacionadas ao compromisso e à capacidade do Estado em prestar serviços de qualidade à sociedade, com o uso eficiente dos recursos públicos. Por isso, as compras públicas assumem um papel fundamental na atuação dos órgãos e instituições públicas, devendo cumprir procedimentos técnicos e legais baseados nos princípios constitucionais da administração pública, reconhecendo o poder de compra do Estado e sua capacidade de promover o desenvolvimento econômicos das regiões e do país.

Nesta seara, as compras públicas têm recebido um olhar mais ampliado por parte dos *stakeholders*, adaptando-se de uma técnica voltada ao abastecimento das organizações com materiais e suprimentos (Câmara; Frossard, 2010) para uma ação agregadora de valor institucional. Isso ocorre na medida em que, por meio da compra, contribui-se para o desenvolvimento regional sustentável (Costa, 2019; Terra, 2019).

Sob essa égide, o foco das aquisições públicas volta-se, cada vez mais, para o planejamento e gestão da compra, avaliando a necessidade de outros insumos adjacentes à compra principal, os possíveis impactos em caso de não aquisição, a avaliação dos riscos envolvidos, entre outros. (Costa, 2019; Terra, 2019).

Fenili (2016) aponta três atributos fundamentais para a eficiência da gestão de compras: o preço econômico, a qualidade do objeto adquirido e a celeridade do rito processual, considerando o preço econômico nos casos em que a compra é de qualidade e atende ao fim a que se destina. Por sua vez, a qualidade depende da clareza e da exatidão da especificação técnica do bem ou serviço, bem como sua utilidade.

Além disso, para que a gestão seja eficiente, o planejamento da contratação pública deve levar em consideração os normativos e as estratégias de gerenciamento na prática, associadas à tomada de decisão do gestor, habilidades em comunicação estratégica, gestão de pessoas e de processos, e, no caso das compras, da cadeia de suprimentos. Também devem ser considerados os fatores que interferem direta ou indiretamente na compra, além do resultado esperado, bem como a influência dos contingenciamentos de verbas e da descontinuidade administrativa.

No âmbito das universidades públicas, uma gestão eficiente das compras públicas torna-se crucial para o funcionamento da própria instituição. Dentre os produtos adquiridos pelas universidades, destaca-se a compra de livros, que apresenta perspectivas contundentes de contribuir para a oferta de uma educação mais democrática e inclusiva, com qualidade e uso eficiente dos recursos públicos.

A aquisição é um dos elementos dos processos técnicos da biblioteca, ao lado da catalogação e manutenção da coleção, e se configura como uma das principais atividades dentre os serviços de biblioteca (Tarapanoff, 1982). A compra de livros é um processo essencial para oferecer serviços informacionais à comunidade acadêmica. Por isso, a gestão eficiente desse processo coopera para o alcance da missão institucional.

A gestão eficiente da compra de livros reflete o diálogo entre a biblioteca e a comunidade acadêmica, com o objetivo de planejar serviços relacionados às demandas informacionais. Nesse sentido, Cid *et al.* (2012) ao discutirem a adequação da compra de livros às necessidades dos usuários relataram a percepção da comunidade acadêmica sobre os serviços da biblioteca e destacaram que a insuficiência de títulos e exemplares reverberam na qualidade do serviço de empréstimo domiciliar. Para confrontar esse achado, uma gestão eficiente avalia e considera diversos fatores no planejamento e execução da compra de livros, visando ao constante aprimoramento da cadeia de serviços prestados pela biblioteca universitária.

O desenvolvimento do acervo é uma perspectiva consciente, orientada e objetiva de crescimento do acervo de uma biblioteca, com o objetivo de favorecer adequações na oferta de material informacional ao público da unidade de informação. Molina e Molina *et al.* (1999 *apud* Drumond; Méxas; Bezerra, 2018, p. 279) afirmam que o desenvolvimento de acervo “representa a forma como as bibliotecas recebem a informação a ser transformada e difundida por meio de serviços e produtos de informação”.

Vergueiro (1989), Maciel e Mendonça (2006) e Evans (2000 *apud* Weitzel, 2006, p. 17) explicam que o desenvolvimento de coleções é “um processo composto por seis etapas interdependentes: estudo da comunidade; políticas de seleção; seleção; aquisição; avaliação; desbastamento e descarte”.

Com o objetivo de garantir a representatividade do coletivo organizacional, além de celeridade nos critérios de seleção e composição do acervo, torna-se importante a existência de um documento formal de política de seleção, bem como um documento de registro das bases da tomada de decisão quanto aos gastos orçamentários necessários para a aquisição (Vergueiro, 2010).

A seleção é um processo dinâmico de escolha dos títulos a serem adquiridos individualmente, alinhando-se à necessidade, pois “cada título deve ter seu lugar no acervo, uma razão de ser para estar ali” (Weitzel, 2006, p. 26). Além disso, a etapa de seleção está diretamente associada ao sucesso da unidade organizacional, como destaca Santos (2014, p. 54), pois, se mal gerida, pode

causar lacunas no acervo que prejudicarão diretamente o processo de ensino aprendizagem, uma vez que a maioria dos alunos depende dos livros que estão disponíveis na Biblioteca como fonte principal de informação as suas atividades de pesquisa.

Após a seleção, inicia-se a etapa de aquisição de livros. Figueiredo (1998) e Maciel e Mendonça (2006) relatam que a aquisição é o passo que implementa as decisões tomadas no processo de seleção. Ela pode ocorrer de três formas: compra, permuta e doação. “Na prática, em uma situação normal, a opção que mais ocupa o tempo dos profissionais, exigindo atenção maior, é a compra” (Andrade; Vergueiro, 1996, p. 9).

Para Maciel e Mendonça (2006), as atividades de aquisição por compra envolvem vários aspectos, dentre os quais se destacam: a) conhecimento dos trâmites burocráticos institucionais; b) acompanhamento direto e constante dos processos; c) conhecimento das dotações orçamentárias e outras fontes de investimentos; d) cumprimento de prazos; e) supervisão e controle de gastos para futura prestação de contas. Andrade e Vergueiro (1996) e Batista *et al.* (2013) citam outras fases para continuidade do processo, como a verificação da existência do item na biblioteca ou da efetivação de sua encomenda, a fim de evitar duplicação desnecessária; a seleção de fornecedores que apresentam as melhores condições para atendimento dos pedidos.

É nesse estágio, na aquisição de livros por meio de compra, que os materiais selecionados serão distribuídos conforme o orçamento disponível. Vergueiro e Andrade (1996, p. 12) revelam preocupação com esse processo em um contexto de disponibilidade orçamentária cada vez mais escassa. Isso ocorre porque “o orçamento é um dos pontos de estrangulamento das bibliotecas universitárias, responsável por muitos de seus problemas de acervo, pessoal, material e equipamento e instalações” (Ferreira, 1980, p. 75).

No que se refere à compra, vários fatores de distintas ordens interferem no trabalho de estruturação desse processo, como é observado no estudo de Ferreira (1980 *apud* Maia; Santos; 2015, p. 105):

A questão da aquisição de publicações em atendimento aos PPC pelas bibliotecas é vista como um processo difícil, principalmente pelos entraves burocráticos no processo de compra de material bibliográfico.

O adequado dimensionamento do quantitativo de acervo a ser adquirido é uma medida essencial para otimizar a compra, mas não é uma tarefa simples, embora seja crucial, conforme explicam Strehl *et al.* (2010) isso ocorre, inclusive, porque constitui-se como um indicador na avaliação dos cursos de Graduação, conforme o SINAES. No entanto, a compra de livros impressos deve ir além da necessidade de atender aos critérios de avaliação do SINAES, sendo voltada para o oferecimento de informação de qualidade à comunidade acadêmica, favorecendo o aprendizado por meio do acervo.

Para isso, a etapa de avaliação do acervo deve ser constante, com o objetivo de permitir sua renovação e aproximação com o público, reforçando o papel da biblioteca enquanto instituição.

A biblioteca “pode ser entendida como interface entre os recursos informacionais e a comunidade de usuários a ser servida” (Weitzel, 2006, p. 35).

Uma vez cumprida a etapa de avaliação, inicia-se o desbasteamento ou descarte, o que dá movimento ao acervo da biblioteca, adaptando-o ao contexto em que está inserido, seja no que se refere a equipamentos, espaço físico ou inovações tecnológicas, entre outros aspectos, bem como às necessidades informacionais da comunidade adscrita. Por isso,

a avaliação de coleções permite identificar títulos que estão em condições para serem transferidos para locais menos acessíveis, para armazenamento especial para fins de preservação, reparos, restauração, conservação ou descarte (Weitzel, 2006, p. 37).

O desbaste é a separação criteriosa de títulos do acervo, com o objetivo de reparação ou remanejamento. Já o descarte é a exclusão definitiva de títulos (Weitzel, 2006). Para o desbaste, vários critérios devem ser observados, como o espaço físico, conforme apontado no estudo de Barros (2020), que investigou o desbaste da coleção de periódicos no Brasil e em Portugal. O estudo indica que as justificativas são semelhantes, sendo a falta de espaço físico a principal razão para a ação de desbaste.

Outras motivações incluem a mudança no interesse da obra, as condições físicas do material, entre outras. Figueiredo (1990, p. 58) ressalta ainda que

há muitos princípios para orientar o processo de descarte, e há que destacar que itens valiosos, clássicos, não podem ser dispensados, sendo importante ouvir a opinião de usuários e especialistas antes de decidir o descarte.



Em consonância com as transformações sociais e tecnológicas, a universidade acompanha esse contexto com suas produções. Dentro dessa instituição, a biblioteca universitária desempenha um papel importante nesse processo de mudança, realizando o desenvolvimento de coleções. Nessa seara, o desenvolvimento do acervo deve ser um movimento constante e, para isso, a gestão da biblioteca, associada à gestão de aquisição, sinaliza o caminho a ser seguido, lidando estrategicamente com os desafios que surgem.

### 3 METODOLOGIA

Para compreender como ocorre a gestão de compras de livros e o desenvolvimento de acervo do SIBI no âmbito da Universidade Federal do Cariri, este estudo foi realizado por meio de uma abordagem qualitativa (Marconi; Lakatos, 2013), caracterizando-se como uma pesquisa descritiva (Gil, 2008), na medida em que se propôs a descrever as características do processo de compras de livros e do desenvolvimento do acervo na biblioteca, com o objetivo de diagnosticar os entraves e propor melhorias.

O estudo de caso foi a estratégia de pesquisa (Yin, 2005), delimitando o objeto de estudo à atuação do Sistema de Bibliotecas, uma vez que o processo de compras de livros envolve várias unidades administrativas da UFCA. É no SIBI que se origina este processo, e foi neste setor administrativo que se observou a ausência de informações publicizadas sobre as compras de livros.

Os participantes deste estudo foram os servidores técnicos que participam direta ou indiretamente do processo de compra de livros no SIBI: diretores do SIBI, chefes das bibliotecas dos campi e chefe do núcleo de aquisição do SIBI. Do total de sete servidores

estimados para a entrevista, apenas cinco estavam disponíveis no período da coleta, realizada entre os dias 27/09 e 01/10, por meio de conferência virtual, respeitando os critérios da Resolução 510/2016 e da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709).

As técnicas de pesquisa empregadas foram a pesquisa documental e a entrevista, com dados sistematizados e analisadas pelo método de Bardin, com base no método descritivo e enfoque funcionalista, permitindo a elaboração proposições de ações e diretrizes para a melhoria contínua do processo de compra de livros e do desenvolvimento do acervo, cumprindo os propósitos desta pesquisa.

## **4 O PROCESSO DE COMPRAS DE LIVROS E DO DESENVOLVIMENTO DO ACERVO NA BIBLIOTECA DA UFCA: ENTRAVES E PROPOSIÇÕES.**

A compra ou contratação de bens e serviços na UFCA segue os normativos e as Leis da Administração Pública, como a nova Lei de Licitações nº 14.133/21 e sua antecessora, a Lei nº 8.666/93, além de obedecer às orientações administrativas padronizadas pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Para efetivar o pedido de aquisição, inicia-se com o estudo prévio da necessidade de contratação, seguido pelo conhecimento e caracterização do objeto, com o objetivo de classificá-lo como bem, material ou serviço.

O próximo passo está relacionado à preparação da documentação para a solicitação formal da demanda junto à administração da universidade, por meio de processo administrativo. Na UFCA, cada unidade gerencial de demanda específica inicia essa

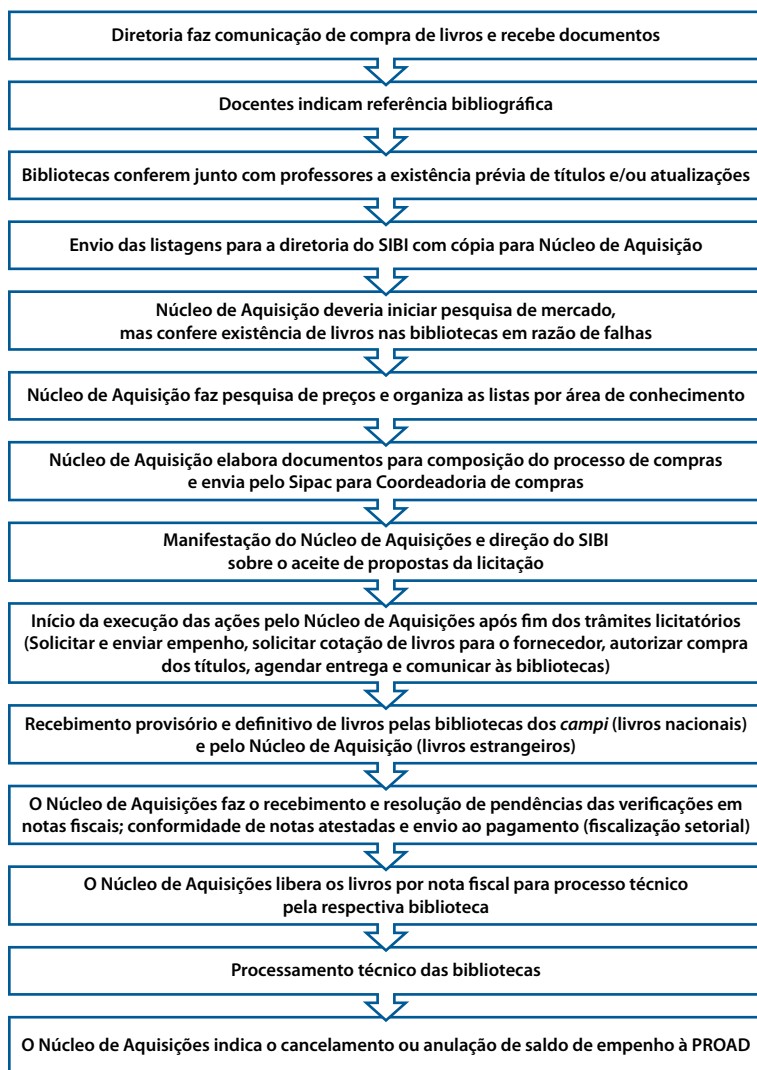
formalização, reunindo os documentos necessários, verificando a autenticidade dos mesmos, elaborando o pedido de compra conforme os normativos, ou seja, o termo de referência e demais documentos acessórios, e os enviando, por meio de sistema administrativo, para a unidade competente.

A solicitação de compra percorre diversos setores administrativos, começando pelo setor requisitante; ou seja, pela unidade responsável por iniciar a instrução processual. Em seguida, o pedido é avaliado pela Coordenadoria de Compras e Licitação, em conformidade com as orientações legais e administrativas. Na licitação propriamente dita, ocorre a negociação do preço da aquisição e a definição do fornecedor, também chamada de fase externa da licitação. Posteriormente, é firmado o compromisso de pagamento e de execução da entrega do bem ou serviço, registrado por meio de nota de empenho e/ou contrato.

Finalizada essa etapa, inicia-se o contato entre a UFCA e o fornecedor vencedor da licitação, com o objetivo de solicitar a entrega do bem ou o início do serviço. Na UFCA, essa ação é realizada predominantemente pela Coordenadoria de Materiais e Patrimônio, mas, no caso da aquisição bibliográfica, a responsabilidade é do SIBI. Esse processo está resumido no fluxo padrão de compra para bens e materiais, no caso de pregão comum e do Sistema de Registro de Preços, que é um sistema utilizado para o registro formal de preços de produtos ou serviços, destinados a contratações futuras.

A seguir temos a Figura 1 que ilustra o caminho do processo de compra de material bibliográfico no SIBI:

**Figura 1** – Fluxograma de atividade no SIBI do processo de compra de livros impressos



**Fonte:** elaborada pelas autoras.

Diante desse processo, a UFCA adota procedimentos para o desenvolvimento do acervo de suas bibliotecas. No entanto, é importante ressaltar que o SIBI da UFCA ainda não realiza estudos da comunidade e seleção de maneira formalizado. Os dados acadêmicos da comunidade são consultados pelos setores administrativos conforme a necessidade de planejamento e execução de suas ações. O *Pergamum*, sistema de gerenciamento da biblioteca, está integrado ao SIGAA, sistema de controle acadêmico da universidade, e indica o progresso do crescimento do acervo vigente, além de nortear a bibliografia futura, uma vez que está vinculado, quanto às compras, ao referencial bibliográfico dos cursos da instituição.

Vale notar que, embora o Núcleo de Desenvolvimento do Acervo esteja previsto na estrutura organizacional do regimento interno do SIBI, ele ainda não foi implementado na UFCA. Uma parcela de suas atividades tem sido executada pelo atual Núcleo de Aquisição, como, por exemplo, a conferência de títulos indicados pelos docentes no sistema de gerenciamento das bibliotecas e a verificação dos livros indicados no relatório de livros mais emprestados e/ou não reservados.

A mensuração do quantitativo de exemplares de livros – um dos indicadores utilizados pelo MEC para avaliar a qualidade dos cursos de graduação – constitui-se como um fator importante para o processo de tomada de decisão de compra. No entanto, o instrumento utilizado pelo SIBI ainda difere o atual instrumento do MEC, que não avalia mais termos de quantidade de livros, mas sim se são suficientes ou insuficientes. Além desse instrumento desatualizado, a disponibilidade orçamentária para o SIBI e para a compra de livros gera negociações e ajustes ao longo de todo o processo.

Em razão de incerteza do orçamento, os ajustes do quantitativo de exemplares a comprados estão condicionados ao montante orçamentário disponível para aquisição de livros, a despeito dos parâmetro do MEC. No entanto, com o intuito de melhorar o acervo e alcançar uma melhor nota de avaliação, o critério de quantitativo de exemplares torna-se ajustável, conforme explica o entrevistado 2:

a projeção de livros para os cursos novos é apenas para os quatro primeiros semestres, pois só se consegue aumentar a coleção se houver um orçamento. Por isso, tem todo o estudo de ordem de prioridade [...] vemos onde é que a corda está no pescoço e vamos tentando tirar.

O entrevistado 1 ratifica a orientação de crescimento do acervo por compra, mas lembra também a contribuição das doações:

O orçamento está sendo gasto com as prioridades apenas. Tão logo haja o atendimento de todas as demandas reprimidas, acredito que o SIBI, se houver orçamento, abrirá a solicitação para as demais petições. Mas há também muitos livros doados, inclusive por campanhas de discentes, que estão nas bibliotecas e não constam nos PPC dos cursos.

Formalmente, ainda não existe uma política de desenvolvimento de acervo na UFCA, conforme mencionado pelo entrevistado 4: “Falta uma política de desenvolvimento do acervo”. Atualmente, a equipe está focada na estruturação mínima do acervo e na organização setorial, por meio da elaboração de instrumentos e normativos, conforme registro no PDI/SIBI. Do ponto de vista processual, o planejamento para a elaboração desses documentos estava previsto até 2021. No entanto, **há percepção de avanços, como** indicado pelo entrevistado 4:

Então a gente está justamente nessa fase de transição [...] de conseguir fazer esse planejamento a médio e longo prazo. Já passou da fase de atender às demandas bibliográficas e agora vamos conseguir pensar o desenvolvimento da coleção.

Para esse entrevistado, a postergação na elaboração dos normativos que orientam o crescimento e desenvolvimento do acervo está associada ao processo de estruturação da universidade como um todo e ao enfrentamento dos desafios cotidianos. Ainda assim, há o reconhecimento da importância desses documentos para garantir o crescimento do acervo de maneira equilibrada e racional.

Apesar da ausência formal de uma política de desenvolvimento de acervo, as bibliotecas dos campi da UFCA desempenham as principais etapas desse processo. A fase seleção ocorre em parceria com os docentes; a aquisição é conduzida pelo Núcleo de Aquisição, com apoio das bibliotecas, e também por meio da conversão de multas de usuários em novos títulos para o acervo; a avaliação considera fatores como títulos mais reservados, obras danificadas, menor circulação, atualizações bibliográficas e adequação à especialidade de cada biblioteca; e o desbastamento é realizado quando um exemplar não se alinha mais ao foco da unidade informacional.

Na UFCA, o Núcleo de Aquisições do SIBI é responsável pelo processo de compra de livros. Já as doações são coordenadas individualmente por cada biblioteca, que avalia as obras recebidas com base em sua pertinência ao acervo, formalizando o aceite por meio de um termo de doação. No entanto, ainda não há possibilidade de permuta de livros entre a UFCA e outras instituições. Embora o processo de aquisição de livros envolva uma série de procedimentos documentais detalhados,

a universidade ainda carece de uma política formal que sistematize essas diretrizes.

Segundo Andrade e Vergueiro (1996) e Batista *et al.* (2013), a continuidade do processo de aquisição depende de medidas como a complementação dos dados documentários a partir de fontes apropriadas, a verificação prévia da existência do item na biblioteca para evitar compras duplicadas e a seleção de fornecedores que ofereçam as melhores condições de atendimento às demandas. A etapa de avaliação, nesse contexto, é contínua, pois permite revisar a efetividade das aquisições e aferir a eficiência da gestão, tanto nos setores envolvidos quanto no sistema de bibliotecas como um todo. Como destaca o entrevistado 4: “na avaliação, conseguimos ter essa dimensão quotidiana. É essa avaliação que nos permite voltar para o ciclo de seleção”.

Weitzel (2006) opina que a avaliação é uma medida de conformidade da biblioteca como interface entre os objetivos institucionais e as necessidades da comunidade que atende. Retomando a necessidade da avaliação, na perspectiva de gasto executado com a compra de material bibliográfico entre 2014 e 2021 – período relativo à atuação no Núcleo de Aquisição do SIBI, após o desmembramento da UFC –, depreende-se a evolução do investimento destinado à aquisição de livros, com um montante executado de R\$ 1.691.061,05.

Outro aspecto relevante a ser analisado é o crescimento do acervo, uma vez que ainda não há um desenvolvimento significativo nesse sentido. De acordo com o relatório do sistema de gerenciamento da biblioteca, no período avaliado, o número de títulos foi de 1.187, com um total de 7.715 exemplares, e o valor pago em notas fiscais pelas obras adquiridas por compra foi de R\$ 812.814,40. Esses valores apresentam discrepâncias em relação ao total investido na aquisição de materiais, que soma R\$ 1.691.061,05.



Percebe-se, no entanto, um esforço contínuo para garantir a entrega das obras compradas, apesar dos desafios enfrentados, o que demonstra uma evolução na efetividade desse processo.

No que diz respeito ao material bibliográfico adquirido por doação, durante o período analisado e conforme registrado no sistema das bibliotecas, o total foi de 1.077 títulos, com 2.195 exemplares, correspondendo a um valor estimado de R\$ 78.768,35. Ao comparar a aquisição por compra e por doação, destaca-se a importância da gestão eficiente das compras, uma vez que essa atividade administrativa representa a principal fonte de investimento para a ampliação do acervo bibliográfico da instituição.

Quanto ao desbastamento é o afastamento, este consiste na retirada de parte do acervo disponível para a circulação, com o objetivo de remanejamento, descarte ou conservação (restauração). Esse processo deve ser contínuo e sistemático, visando à preservação da qualidade da coleção, por meio de avaliações periódicas em conformidade com as necessidades da biblioteca e com o julgamento da Comissão de Biblioteca (Miranda, 2007).

Por consequência, considerando que a universidade e o SIBI são relativamente novos, o desbastamento de obras ocorre de forma discreta, sendo motivado principalmente pela necessidade de pequenos reparos em alguns títulos, os quais são executados na própria biblioteca onde se encontram. Quanto à etapa de descarte definitivo de obras, esta ainda não foi realizada, uma vez que a compra continua direcionada para a criação do acervo e melhoria da bibliografia existente. Paralelamente, as bibliotecas encontram-se em situações distintas, conforme exposto pelo entrevistado 2.

Dentre os desafios enfrentados pelo SIBI ao longo do processo de aquisição de livros, destacam-se as inconsistências na comunicação, sobretudo nos seguintes aspectos: desrespeito

aos prazos; ausência de respostas à comunicação oficial e inobservância dos documentos solicitados. Outra questão a ser superado envolve as fragilidades na padronização dos requisitos para os pedidos de compra, na divulgação, por parte do SIBI, na documentação necessária, bem como na prática de prorrogação pontual de prazos. Além disso, há dificuldades na comunicação entre o SIBI e as coordenações de cursos ou os Núcleos Docentes Estruturantes.

Na etapa de seleção dos títulos observam-se inconsistências, pois, *a priori*, os livros solicitados deveriam estar em circulação ou não existir no acervo. Contudo, esse critério nem sempre é seguido, o que gera retrabalho para a equipe de compras do SIBI, que precisa conferir os títulos no sistema informatizado, conforme apontado pelo entrevistado 1. Além disso, verificam-se obras com circulação zero, o que sugere diversas hipóteses, tais como: subutilização do material, falhas na seleção dos itens, imprecisão na avaliação dos títulos pelas unidades informacionais, ausência de sanções para o não uso das obras, baixa adesão dos usuários, insuficiência na divulgação dos títulos aos interessados, entre outros fatores.

Outro problema apontado pelos entrevistados é a ausência de publicidade dos procedimentos internos do SIBI relacionados à compra de livros no portal da universidade. Embora haja uma etapa de mapeamento de alguns processos de aquisição, conforme explica o entrevistado 1: “Falta um fluxograma publicado no portal do SIBI sobre esse processo”, pois “os processos dos SIBI estão sendo mapeados pela equipe em parceria com a Proplan”.

A “falta uma política de desenvolvimento do acervo” pode ser consequência de um problema estrutural: a equipe reduzida de servidores em atividade. Esse fator é enfatizado pelo entrevistado 4: “nós temos um quadro de servidores muito reduzido,

com muitas demandas, com muitas atribuições, e com pouco tempo para executar”, reforçado também pelo entrevistado 3. Outra questão relevante é a limitação da estrutura física de várias unidades do SIBI, seja pela restrição do espaço disponível para atender às necessidades atuais e futuras, conforme apontado pelos entrevistados 3 e 4. Ademais, além da carência de servidores e da necessidade de aprimoramento na comunicação, os entrevistados ressaltam a questão orçamentária e a urgência na criação de uma política de acervo como desafios enfrentados no cotidiano do SIBI.

Diante dos entraves apontados pela pesquisa documental e pelos relatos dos entrevistados, propõem-se as seguintes ações para aprimorar o processo de compra de livros e desenvolvimento do acervo: a publicação de um edital para padronizar as solicitações e colaborar na comunicação formal sobre o período e as informações necessárias para a petição da obra por parte dos interessados; a disponibilização de um modelo de lista para indicação de títulos no portal do SIBI, a fim de otimizar o tempo com a revisão e a verificação da conformidade dos títulos, bem como a sua existência ou não no acervo; e a difusão dos documentos necessários para a solicitação de compra de livros, como o termo de compromisso, a aprovação da bibliografia pelo colegiado e o PPC atualizado, no sítio de comunicação oficial do SIBI.

Outra proposição refere-se à exposição de um fluxograma das rotinas de compra de livro do SIBI, possibilitando aos interessados, de maneira sintética, a visualização dos procedimentos obrigatórios para essa aquisição, ao mesmo tempo em que revela os possíveis fatores que contribuem para a morosidade desse processo. Assim, a publicação do mapeamento do fluxo de trabalho, incluindo as fases que envolvem o Núcleo de Aquisição, a Licitação e as Bibliotecas, forneceria aos leitores

uma compreensão clara sobre o papel de cada setor envolvido, tanto dentro quanto fora do SIBI.

Uma estratégia adicional para mitigar a demora na contratação seria a realização de uma compra anual, associada à contratação de servidores responsáveis pela gestão desse procedimento. Além disso, a divulgação do orçamento estimado para a compra anual de livros traria maior transparência à comunidade acadêmica e demais interessados.

A publicação da rotina de processamento técnico dos livros por biblioteca contribuiria para uma melhor compreensão das atividades internas, permitindo aos usuários estimar o prazo entre a aquisição e a disponibilidade dos exemplares para empréstimo. Essa ação poderia ser potencializada pela divulgação das listagens de livros adquiridos e de seus quantitativos. Além disso, a elaboração e publicação de uma política de desenvolvimento do acervo possibilitaria acomodar os interesses de diversos atores, indo além do PPC e considerando a disponibilidade orçamentária, de modo a orientar o crescimento e a gestão do acervo.

Por fim, sugere-se a criação de indicadores para o acompanhamento do processo de compra de livros, tais como: tempo entre o início da preparação das listas de livros e a pesquisa de preços; período necessário para a elaboração dos documentos compulsórios da instrução processual licitatória; tempo de tramitação do processo na fase externa do pregão; prazo para a execução do recebimento provisório e definitivo dos materiais e para o envio das notas fiscais ao pagamento; tempo entre a disponibilidade do livro para catalogação e sua efetiva liberação para empréstimo; número de pedidos de compra com pendência de documentação; quantidade de solicitações do SIBI para a comprovação de compra por meio dos termos; e número de títulos não atendidos pela contratação, entre outros.

## 5 CONCLUSÕES

Este capítulo teve como objetivo analisar a gestão de compras de livros e o desenvolvimento do acervo no Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Cariri. A pesquisa realizada permitiu concluir que o processo de compra de livros ocorre em três etapas principais: seleção, aquisição e avaliação, com significativa atuação do SIBI. Esse sistema intervém em diversas fases do processo, desde a discussão orçamentária para aquisição até a orientação na seleção do material bibliográfico, com base no referencial bibliográfico dos PPCs.

Além disso, o SIBI é responsável pela organização e composição dos documentos necessários para a licitação, pelo recebimento das obras e pelo processamento técnico dos materiais adquiridos. O desenvolvimento do acervo, por sua vez, está centrado na sua criação e crescimento, sempre em alinhamento com os projetos pedagógicos dos cursos da Universidade e o planejamento organizacional.

No SIBI/UFCA, a compra de livros impressos segue um fluxo rotineiro, embora informal. No entanto, formalmente e de maneira documentada, ainda se faz necessária a implementação do mapeamento desse processo e a divulgação de um fluxograma que detalhe as atividades internas relacionadas à aquisição, garantindo assim maior transparência e acessibilidade das informações para as partes interessadas. Além disso, revelou-se fundamental a criação de um núcleo de desenvolvimento do acervo e a elaboração de uma política institucional específica para sua expansão e manutenção.

O déficit de pessoal, a necessidade de melhorias na estrutura física do SIBI e a ampliação do orçamento para compras são os principais entraves ao gerenciamento da aquisição de material

bibliográfico, cujas soluções não dependem exclusivamente do SIBI. No entanto, há desafios internos que podem ser gerenciados pelo próprio setor, tais como: a publicização de documentos e rotinas relacionadas à compra de livros; a criação de indicadores para acompanhamento desse processo, incluindo o tempo de atividade de cada setor do SIBI envolvido, bem como o tempo de atuação de instâncias externas, como os departamentos de licitação e contratos, que impactam diretamente na entrega final do livro à estante; a divulgação de listas de livros adquiridos e da demanda não atendida; e a formulação e disseminação de estratégias de planejamento para as aquisições, abrangendo a publicação de editais, a definição do orçamento, os critérios para a distribuição dos recursos, a taxa de crescimento do acervo e as prioridades de compra.

Esses desafios reverberam diretamente na construção do acervo, especialmente nas etapas de seleção, crescimento e avaliação, que vêm sendo desenvolvidas em consonância com o planejamento institucional. Diante desses entraves, identificados tanto na pesquisa documental quanto nos relatos dos entrevistados, propõem-se ações estratégicas para aprimorar o processo de compra de livros e o desenvolvimento do acervo.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, D.; VERGUEIRO, W. **Aquisição de materiais de informação**. Brasília/DF: Briquet de Lemos/Livros, 1996.

BARROS, N. R. T. **Política de desbastamento em Bibliotecas Universitárias**. 2020. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/223644>. Acesso em: 05 ago. 2025.

BAPTISTA, M. M. *et al.* Desenvolvimento de coleções no sistema de bibliotecas da Universidade de Caxias do Sul: um estudo de caso sobre o processo de aquisição em uma biblioteca universitária. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 25., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: CBBD, 2013.

BIDERMAN, R. *et al.* (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2008. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/937>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Lei nº 2.051/ 2004**. Brasília, DF: MEC, 2004a.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Lei nº10.861/2004**. Brasília, DF: MEC, 2004b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinaes>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Aprova as diretrizes para pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510\\_07\\_04\\_2016.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html). Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783). Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 02 dez. 2020.



BRASIL. **Decreto no 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamento o Sistema de Registro de Preços previsto no art.15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União. Brasília: DF, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 01 de 10 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Secretaria de Gestão. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.Gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/861pgc-in>. Acesso em: 01 maio 2020.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CID, N. M. A. *et al.* **Relatório de avaliação sobre a percepção da comunidade acadêmica a respeito dos serviços do Sistema de Bibliotecas ALME.** [S.l.: s.n.], 2008.

COSTA, C. C. M. **Compras públicas:** para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf). Acesso em: 23 ago. 2020.

DRUMOND, G. M.; MÉXAS, M. P.; BEZERRA, M. J. S.; A aquisição de livros em bibliotecas universitárias sob a perspectiva de gestão de processos. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, [s.l.], v. 14, n. 2, maio/ago. 2018.

FENILI, R. R. **Gestão de Materiais**. Brasília: ENAP, 2015.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016

FENILI, R. R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói/RJ: Impetus, 2018.

FERREIRA, L. A **Bibliotecas universitárias brasileiras análise de estruturas centralizadas e descentralizadas**. São Paulo: Pioneira, 1980 p. 7.

FIGUEIREDO, N. M. **Metodologias para promoção do uso da informação**. São Paulo: Nobel, 1990. Disponível em: <https://bibliotextos.files.wordpress.com/2012/03/metodologias-para-promoc3a7c3a3o-do-uso-da-informac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 220p.

MACIEL, A. C.; MENDONÇA, M. A. R. **Bibliotecas como organizações**. Rio de Janeiro: Interciência; Niterói: Intertexto, 2006.

MAIA, L. C.; SANTOS, M. S. L. S. Gestão da biblioteca universitária: análise com base nos indicadores de avaliação do MEC. **Perspectivas em Ciência da Informação**, [s.l.], v. 20, n.2, p.100-119, abr./jun. 2015.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, A. C. C. de. Desenvolvimento de coleções em bibliotecas universitárias. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 4, n. 2, p. 01-19, jan./jun. 2007.

MOLINA MOLINA, M. S. *et al.* Gestión por procesos em las unidades de información. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, Medellín, v. 22, n. 2, jul./dez. 1999.

SANTOS, A. A. **O processo de aquisição de materiais bibliográficos na UFPE sob a perspectiva da racionalidade: mapeamento das etapas a partir do curso de Gestão da Informação**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11711>. Acesso em: 06 jun. 2021.

STREHL, L. *et al.* **O método BiblioGrad para avaliação de acervos de livros de graduação: instrumento para gestão de recursos para aquisição em um sistema de bibliotecas universitárias.** 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.ufrgs.br/modulo8-3.ppt>. Acesso em: 11 jul. 2019.

TARAPANOFF, K. A biblioteca universitária vista como uma organização social. **Estudos Avançados em Biblioteconomia e Ciência da Informação**, [s.l.], v. 1, n. 1, 1982. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/40315>. Acesso em: 16 mar. 2022.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal.** 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **Plano Estratégico Institucional PEI UFCA 2016-2025.** Juazeiro do Norte–CE: UFCA, 2016. Disponível em: <https://www.ufca.edu.br/portal/documentos-antigos/7993-peí-ufca-2025/file>. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **Plano de Desenvolvimento Institucional –PDI UFCA 2016-2020.**

Juazeiro do Norte–CE: UFCA, 2016. Disponível em: <https://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/proplan-docs-gerais-1/docs-gerais/7809-ufca-pdi/file>. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **Plano de Desenvolvimento do Sistema de Bibliotecas-SIBI-UFCAPDI-SIBI UFCA 2019-2023.** Disponível em: <https://www.ufca.edu.br/instituicao/administrativo/estrutura-organizacional/orgaos-suplementares/sibi/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **PROGRAD. Painel dados acadêmicos em forma de dashboard interativo.** Disponível em: [:https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTEzNmVjZTI0NGJlZi00ZGQ0LTk4MDYtZjI5YWYzYzk5NWE0IiwidCI6IjMyMTEyODk1LTFwNzItNDFiZS04MjVjLWExNzlhNmYyMzFiNiJ9&pageName=ReportSection57d9802ec2f32133f140](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTEzNmVjZTI0NGJlZi00ZGQ0LTk4MDYtZjI5YWYzYzk5NWE0IiwidCI6IjMyMTEyODk1LTFwNzItNDFiZS04MjVjLWExNzlhNmYyMzFiNiJ9&pageName=ReportSection57d9802ec2f32133f140). Acesso em: 05 nov. 2020.

VERGUEIRO, W. **Seleção de materiais de informação:** princípios e técnicas. 3. ed. Brasília/DF: Briquet de Lemos, 2010.

WEITZEL, S. R. **Elaboração de uma política de desenvolvimento de coleções em bibliotecas universitárias.** 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência; Niterói: Intertexto, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

# 7 MELHORA DA EFICIÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE *DESIGN SCIENCE RESEARCH*

PERSPECTIVA PRÁTICA EM UM  
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

*Rafael Alves Damasceno*  
*Fábio Resende de Araújo*

## 1. INTRODUÇÃO

Para atender às demandas sociais e garantir a execução do interesse público, o Estado busca utilizar recursos de maneira eficiente, seja por força normativa ou pela pressão gerada pelo controle social. Nesse sentido, conforme asseveram Fernandes, Medeiros e Shikida (2018), a observação do princípio da legalidade não é suficiente para que o poder público realize suas despesas de maneira otimizada.

Diante desse cenário, conforme apontam Rossi e Dweck (2016) e Mariano (2017), foi criada a Emenda Constitucional 95/2016, que implementou o teto dos gastos públicos federais por 20 anos, resultando no congelamento das despesas estatais, com exceção do pagamento dos juros da dívida pública. Esse regime impôs medidas de austeridade e tendia a reduzir o tamanho do

Estado ao longo do tempo, uma vez que implica a diminuição do gasto público *per capita* enquanto a população e a renda crescem.

Consequentemente, ao longo dos anos, observa-se uma redução substancial nos recursos destinados às diversas áreas de atuação estatal. Especificamente na educação, foco deste capítulo, essa limitação orçamentária exigiu a readequação dos recursos, impactando negativamente as universidades, ao comprometer não apenas sua expansão, mas também sua manutenção. Assim, torna-se imprescindível trabalhar pela eficiência e otimização do gasto público, tanto em função do retorno gerado para a sociedade quanto em razão dos cortes orçamentários enfrentados pelas instituições de ensino superior.

As compras públicas representam um volume significativo do orçamento das instituições públicas estatais. De acordo com Paim Terra (2018), essas aquisições movimentam cerca de meio trilhão de reais por ano, considerando todos os entes federativos brasileiros. Além disso, consoante Almeida e Sano (2019), o aperfeiçoamento do processo de compras governamentais pode contribuir para o cumprimento da missão organizacional. Nesse sentido, qualquer esforço voltado à maximização da agregação de valor para os interessados na cadeia logística é fundamental, garantindo a utilização do mínimo de recursos necessários, bem como a otimização do tempo e da entrega das compras para a efetivação desses objetivos.

A Universidade Federal do Cariri (UFCA) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 12.826, de 05 de junho de 2013, a partir do desmembramento da Universidade Federal do Ceará (UFC). De acordo com o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), a UFCA tem como missão “promover conhecimento crítico e socialmente comprometido para o desenvolvimento territorial sustentável” e como visão “ser uma universidade de excelência

em educação para a sustentabilidade por meio de ensino, pesquisa, extensão e cultura”.

Segundo o Relatório de Avaliação Institucional de 2018, a UFCA contava com aproximadamente 3.400 estudantes e 619 servidores – entre técnicos administrativos e docentes – distribuídos em cinco campi, localizados nas cidades de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó. A instituição oferecia, à época, 23 cursos de Graduação e 8 programas de Pós-graduação (UFCA, 2018). A universidade adota procedimentos que subsidiam o alcance de seus objetivos. Entre eles, destacam-se as compras, que, embora sejam atividades intermediárias em relação às finalidades institucionais, são indispensáveis para o pleno funcionamento da UFCA.

A fragilidade nesse processo pode comprometer a infraestrutura logística da instituição e, consequentemente, inviabilizar ações nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e cultura. Além de sua função primordial de suprir as demandas institucionais, as compras possuem um caráter estratégico e estão interligadas a diversas áreas de universidade. Conforme destaca Zago (2018), além dessa função originária, as compras públicas também desempenham uma função derivada, atuando como instrumento indireto para a execução de políticas públicas.

Após as considerações iniciais sobre a necessidade de eficiência nas compras, observa-se, com base nos estudos de Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), Ribeiro Filho *et al.* (2020), Nascimento e Santos (2019), Fernandes, Medeiros e Shikida (2018), Belinski (2016) e Oliveira (2015), que, embora haja pesquisas empíricas sobre compras em Instituições Federais de Ensino (IFE), ainda existe uma lacuna quanto à construção coletiva de artefatos que solucionem problemas práticos, aprimorem a eficiência dos processos e gerem impactos positivos em toda cadeia da UFCA.



Nesse sentido, a escolha do *Design Science Research* (DSR) como abordagem metodológica deste estudo atende a essa necessidade.

Dentre os métodos de pesquisa que contribuem para o avanço do conhecimento, destaca-se o DSR, que, segundo Lacerda *et al.* (2013), é uma ciência que voltada para a construção de artefatos (produtos) com atributos pré-definidos, configurando-se como uma ciência do projeto (*Design Science*). Ainda conforme os autores, o DSR é orientado à prescrição, pois tem como objetivo a resolução de problemas específicos, diferenciando-se das ciências tradicionais, que buscam compreendê-los.

O objetivo geral deste trabalho é relatar a elaboração de um Plano de Ação para a implementação de estratégias voltadas à melhoria da eficiência das compras públicas na UFCA, utilizando o *Design Science Research*. Trata-se de uma pesquisa multi-métodos e estudo de caso.

O estudo seguiu as seguintes etapas do DSR: I) Ampliação da definição/diagnóstico da situação-problema; II) Apresentação resumida de um artefato para a resolução da situação-problema aos servidores; e III) Construção coletiva do artefato, resultando na formulação de um Plano de Ação para a implementação das estratégias de aprimoramento da eficiência das compras públicas na instituição.

A relevância deste estudo reside no potencial inovador do DSR para a gestão pública, demonstrando ser uma ferramenta capaz de induzir um planejamento participativo e integrado, promovendo maior racionalidade na análise e na solução de problemas organizacionais.

## 2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O DSR é um método voltado para a resolução de problemas, tendo como principal objetivo a criação de artefatos que possibilitam sua solução. March e Smith (1995, *apud* Lacerda *et al.*, 2013) classificam os artefatos em quatro tipos:

- a)** Constructo (conceitos): estabelecem uma conceituação para descrever um problema ou uma classe de problemas, bem como suas respectivas soluções.
- b)** Modelos: consistem um conjunto de declarações ou proposições que evidenciam relações de causalidade entre constructos.
- c)** Métodos: representam um conjunto de etapas para a execução de uma ação, seguindo um modelo que evidencia constructos.
- d)** Instanciações: referem-se à materialização de um artefato (constructo, modelo ou método) em seu ambiente.

O DSR, portanto, busca desenvolver as competências necessárias para a criação e estruturação de artefatos. No contexto desta pesquisa, o produto da intervenção – ou seja, o artefato – consiste em um plano de ação, classificado como um método, que, ao ser implementado, se tornará uma instanciação.

A seguir, apresenta-se o Quadro 1, que sintetiza as etapas de condução da pesquisa:

**Quadro 1** – Síntese Objetivos específicos por etapas de condução da pesquisa.

Etapas do Design Science <sup>1</sup>	Desdobramentos do Objetivo Geral	Instrumentos/Procedimentos	Fonte dos dados	Sujeitos
Conscientização	Ampliar diagnóstico da situação-problema, mediante pesquisa de campo e análise, definindo suas delimitações e inter-relações;	a) Diagnóstico e coleta de dados para definição da situação das compras da UFCA.	Obs.: Dados abertos coletados e apresentados no Diagnóstico da situação-problema.	Pesquisador
		b) Apresentação do diagnóstico das compras na UFCA para os participantes da pesquisa via e-mail e aplicação do Questionário de Diagnóstico (questões fechadas e abertas) com contribuições para ampliação da definição, categorização e delimitação do problema.	Tabela Síntese das informações dos Pregões eletrônicos 2017, 2018, 2019 a ser apresentada em e-mail e no Questionário de Diagnóstico.	Pesquisador e participantes da pesquisa
		c) Aplicação da metodologia de árvore de problemas para evidenciar relações de causalidade, delimitação e busca de soluções do problema.	Dados abertos coletados e respostas do Questionário de Diagnóstico	Pesquisador

<sup>1</sup> As etapas de condução do DSR segundo Lacerda *et al.* (2013) a partir de um conjunto de autores por estes citados: Romme (2003), Manson (2006), Simon (1996), Hevner (2007), Venable (2006), March e Smith, (1995) Vaishnavi e Kuechler (2009), Worren, Moore e Elliott (2002).

<b>Etapas do Design Science1</b>	<b>Desdobramentos do Objetivo Geral</b>	<b>Instrumentos/Procedimentos</b>	<b>Fonte dos dados</b>	<b>Sujeitos</b>
Sugestão	Indicar um modelo Plano de Ação para implementação de estratégias a ser desenvolvido para resolução da situação-problema	<b>a)</b> Realização de análise de conteúdo das respostas dos questionários aplicados para categorização e interpretação de possíveis soluções para o problema definido, considerando o problema raiz identificado na ferramenta árvore de problemas. <b>b)</b> Pesquisa bibliográfica para avaliação de artefatos com possibilidade de resolução do problema definido.	<b>a)</b> Respostas do Questionário de Diagnóstico. <b>b)</b> Pesquisa bibliográfica buscando artefatos para classe de problema semelhante ao definido na etapa anterior.	Pesquisador
Desenvolvimento	Construir coletivamente o Plano de Ação para implementação das estratégias para resolução do problema de eficiência de compras públicas na UFCA	<b>a)</b> Apresentado os resultados das etapas de Conscientização e Sugestão, por e-mail para os participantes da pesquisa.	Resultado das etapas de Conscientização e Sugestão.	Pesquisador
		<b>b)</b> Aplicar do Questionário de Sugestão (questões fechadas e abertas) com contribuições para construção de modelo de resolução do problema definido na etapa de conscientização.	Questionário de Sugestão.	Pesquisador e participantes da pesquisa

Etapas do Design Science <sup>1</sup>	Desdobramentos do Objetivo Geral	Instrumentos/Procedimentos	Fonte dos dados	Sujeitos
Desenvolvimento	Construir coletivamente o Plano de Ação para implementação das estratégias para resolução do problema de eficiência de compras públicas na UFCA	c) Consolidação das respostas dos participantes da pesquisa em quadros por categoria de estratégia.	Respostas do Questionário de Sugestão.	Pesquisador
		d) Constituição do artefato (Plano de Ação para implementação das estratégias) mediante a metodologia 5W2H.	Dados coletados, respostas consolidadas, artefatos encontrados nas etapas de Conscientização, Sugestão e Desenvolvimento.	

**Fonte:** elaborado pelos autores.

Dessa forma, a pesquisa contou com um total de 17 participantes, incluindo os principais demandantes e operacionalizadores do processo de compras, cujas perspectivas se complementam ao longo das diferentes etapas do procedimento. No entanto, durante a realização do estudo, tanto na etapa de conscientização quanto na de desenvolvimento, foram efetivamente envolvidos 15 dos 17 participantes planejados. Desses 15, 10 pertenciam à Pró-Reitora de Administração (PROAD), um era membro da Procuradoria Federal junto à UFCA e quatro eram representantes dos núcleos de gestão das unidades acadêmicas.

O presente estudo seguiu as diretrizes éticas específicas para as Ciências Humanas e Sociais (CHS), conforme estabelecido pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, bem como os preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Além disso, os protocolos éticos foram submetidos à apreciação do Comitê de Ética e Pesquisa do Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por meio da Plataforma Brasil, tendo sido aprovados com a emissão do parecer e do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) de número 44424621.9.0000.5292. Destaca-se, ainda, que a anuência dos participantes foi previamente solicitada e todos os respondentes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apesar da UFCA ter sido criada em 2013, as aquisições públicas até 2016 foram realizadas pela Universidade Federal do Ceará – UFC (instituição da qual a UFCA foi criada por meio

de desmembramento), mediante Contrato de Gestão. A partir de 2017, a UFCA passou a conduzir seus próprios processos de compras. Os materiais adquiridos pela universidade seguem a modalidade licitatória de Pregão Eletrônico. Para este estudo, foram considerados os Pregões Eletrônicos destinados à aquisição de materiais nos anos de 2017, 2018 e 2019.

O tempo médio entre a abertura do processo e a entrega do primeiro material foi de 240 dias, sendo a aquisição mais célere realizada em 89 dias e a mais demorada em 425 dias. Com exceção de três processos, todos os demais apresentaram atrasos na entrega de, pelo menos, um material. A taxa média de sucesso foi de 0,65, com um valor máximo de 1 e mínimo de 0. A mediana das taxas de sucesso em 2019 foi de 0,69.

A seguir, apresenta-se a tabela que sintetiza as informações referentes aos Pregões Eletrônicos realizados nos anos de 2017, 2018 e 2019:

**Tabela 1** – Síntese das informações dos Pregões eletrônicos 2017, 2018, 2019 na UFCA.

Ano	Quantidade de aquisições	Tempo anual médio de aquisição (em dias)	Taxa de sucesso média anual	Mediana das taxas de sucesso por aquisição
2017	6	391	0,49	0,5
2018	21	219	0,65	0,67
2019	27	240	0,65	0,69

**Fonte:** elaborada pelos autores a partir de relatórios de gestão da UFCA (2020).

Observa-se uma melhoria na taxa de sucesso e na redução do tempo de aquisição em 2018 em comparação a 2017. Em 2019, a taxa de sucesso manteve-se estável, porém houve um aumento

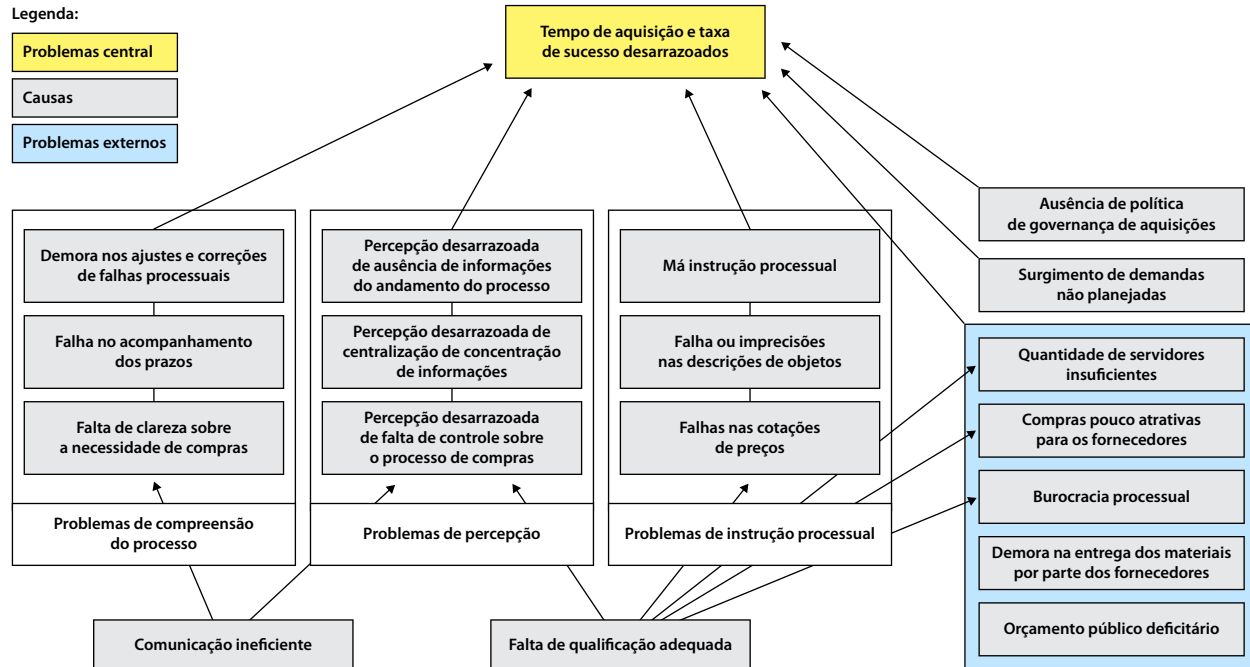
no tempo de aquisição. No entanto, é importante considerar a atipicidade do ano de 2020 período em que foi realizada a entrega de um volume considerável das aquisições de 2019, impactado pela pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), conforme explicitado anteriormente.

A mediana das taxas de sucesso por aquisição apresentou uma melhora acentuada de 2017 para 2018 e um incremento mais modesto de 2018 para 2019. Destaca-se que a instituição não realiza um acompanhamento sistemático dessas séries, o que pode ser considerado uma fragilidade na gestão. A ausência dessa medida de eficiência implica na possibilidade de que os problemas enfrentados nas compras não sejam devidamente identificados e solucionados.

Diante desse cenário, foram realizados os seguintes procedimentos: I) coleta de dados abertos, posteriormente apresentados no diagnóstico da situação-problema; II) consulta aos participantes da pesquisa; III) diagnóstico das aquisições na instituição, incluindo a compreensão, definição e delimitação dos problemas relacionados ao processo; IV) categorização e evidenciação das relações de causa e efeito entre os problemas, mediante a metodologia da árvore de problemas na etapa de conscientização. Como resultado dessa análise, identificou-se um problema central e dois problemas raiz, os quais desencadeiam diversas outras questões e convergem para o problema principal, conforme ilustrado na Figura 1.



Figura 1 – Árvore de Problemas.



Fonte: elaborada pelos autores.

Dessa forma, o problema central analisado neste trabalho é o tempo de aquisição e a taxa de sucesso desarrastados. Observou-se dois problemas raiz que desencadeiam diversas outras dificuldades e convergem para o problema central: comunicação ineficiente e falta de qualificação adequada.

Além disso, verificaram-se dois outros problemas que, embora contribuam para o problema central em menor grau e sem relação de causalidade direta com os demais, também impactam negativamente o processo: ausência de política de governança de aquisições e surgimento de demandas não planejadas. Ressalta-se que esses problemas possuem origem interna na UFCA, ou seja, estão sob controle da instituição. Em contrapartida, foram apresentados cinco problemas cujas causas estão no ambiente externo à UFCA, sobre os quais a instituição não possui controle direto: insuficiência de servidores, baixa atratividade das compras para fornecedores, burocracia processual, demora na entrega dos materiais pelos fornecedores e orçamento público deficitário.

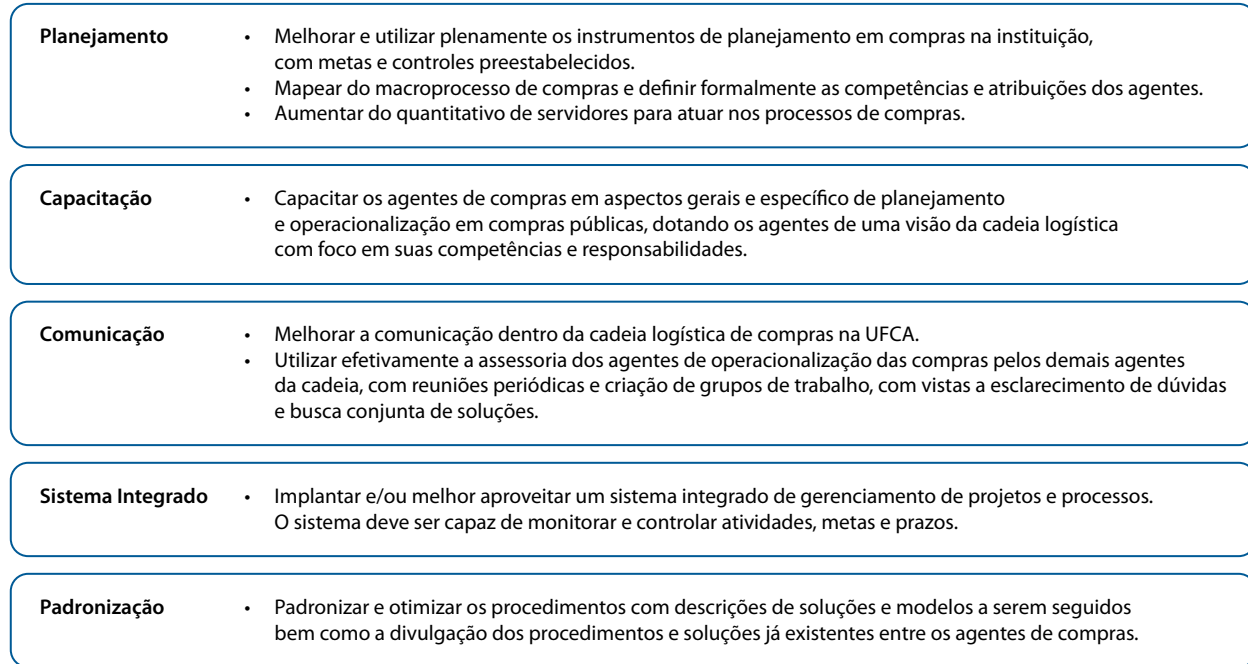
Entretanto, acredita-se que, apesar da UFCA não ter governança sobre esses fatores externos, a falta de qualificação adequada pode agravar três desses problemas (baixa atratividade das compras, burocracia processual e demora na entrega dos materiais). Assim, ao contornar a questão da qualificação, a instituição pode minimizar os impactos negativos desses fatores. Dessa maneira, o problema central – tempo de aquisição e taxa de sucesso desarrastados – tem como principais fatores causadores a comunicação ineficiente e falta de qualificação adequada, com foco nos setores demandantes.

Na segunda consulta realizada com os participantes da pesquisa, por meio do questionário de sugestão, observou-se que, embora os problemas tenham sido categorizados, as estratégias

de solução não se restringem a uma única categoria. Pelo contrário, as diferentes estratégias se inter-relacionam, contribuindo para a resolução de múltiplas categorias de problemas. Com base nisso, as estratégias foram agrupadas em categorias.

Assim, apresenta-se um mapa sintetizando as informações das estratégias formuladas. O objetivo do mapa é orientar o comportamento e o desempenho institucional, considerando as categorias estratégicas para a resolução dos problemas de compras na UFCA, que emergiram da pesquisa. O mapa tem como tema estratégico as compras na UFCA e é composto por 5 categorias estratégicas: planejamento, capacitação, comunicação, sistema integrado e padronização. Essas categorias são desdobradas em 8 objetivos estratégicos. A seguir, apresenta-se a Figura 2.

**Figura 2** – Mapa das estratégias categorizadas para resolução dos problemas de compras na UFCA.



**Fonte:** elaborada pelos autores.

Destacados os objetivos estratégicos por categoria, foi apresentado o artefato, materializado em um plano de ação para a implementação das estratégias de comunicação e qualificação, visando à melhoria da eficiência nas compras públicas da UFCA. Este plano foi desenvolvido utilizando a metodologia 5H2W, que, conforme Chiavenato (1999) e em consonância com Paladini (2009) e Gomes e Gomes (2015), é uma ferramenta de planejamento de atividades, centrada em um conjunto de questões que definem tarefas e o controle das ações.

Nesse sentido, indicou-se que esses artefatos sejam incorporados às estratégias da universidade, às políticas setoriais, quando aplicável, bem como ao Plano Anual de Contratações (PAC) da UFCA. Além disso, é importante que o plano seja monitorado conforme a periodicidade definida no próprio documento.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultados esperados, propõe-se a realização das etapas de avaliação e conclusão, conforme indicado na metodologia do DSR:

- a) Avaliação:** tem o objetivo de verificar o comportamento do Plano de Ação para implementação das estratégias, analisando sua efetividade em relação às soluções propostas no ambiente para o qual foi projetado.
- b) Conclusão:** visa apresentar à UFCA o Plano de Ação para melhoria da eficiência das compras públicas. Nessa etapa, recomenda-se a apresentação do Plano de Ação aos participantes do projeto de intervenção, aos responsáveis pelas compras e ao Comitê de Governança da instituição.

Destaca-se a pertinência da intervenção proposta, uma vez que, enquanto processo de construção de saberes coletivos, o método adotado valoriza a inteligência coletiva dos participantes. Dessa forma, a construção do artefato (Plano de Ação) contribui para o fortalecimento da aprendizagem institucional e maximizar as competências do grupo na busca por uma solução conjunta para a gestão de compras públicas.

Quanto às limitações do estudo, identificam-se os seguintes aspectos:

- a) Devido ao fato de a UFCA ter iniciado suas compras públicas apenas em 2017 e as dificuldades enfrentadas na entrega das aquisições de 2019, em razão dos impactos da pandemia de Covid-19, o período analisado foi restrito a três anos.
- b) Em decorrência da adoção do trabalho remoto durante a pandemia, optou-se pela aplicação de questionários on-line como instrumento de coleta de dados, em vez de reuniões presenciais. Embora tenham sido adotadas medidas para minimizar possíveis dificuldades nesse formato, acredita-se que encontros presenciais poderiam ter reduzido eventuais dúvidas dos participantes durante o processo de coleta de dados.

Por fim, espera-se que este trabalho e a intervenção proposta contribuam para o desenvolvimento institucional da Universidade Federal do Cariri, garantindo a provisão eficientes de suprimentos essenciais à consecução de seus objetivos organizacionais. Além disso, busca-se que esta iniciativa sirva como instrumento indireto para a execução de políticas públicas de desenvolvimento. Espera-se, ainda, que este estudo fomenta novas ideias para futuras intervenções e pesquisas em outras instituições.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro A. M.; SANO, Hironobu. Função Compras no Setor Público: Desafios para alcance da Celeridade Em Pregões Eletrônicos. *In*: ARAÚJO, Maria Arlete Duarte; ARAÚJO, Fábio Resende. **Compras na Administração Pública: processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações**. 1. ed. Natal: EDUFRN 2019. p. 262-297.

BRASIL. **Lei nº 12.826, de 05 de junho de 2013**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará UFC, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30675616/do1-2013-06-06-lei-n-12-826-de-5-de-junho-de-2013-30675612](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30675616/do1-2013-06-06-lei-n-12-826-de-5-de-junho-de-2013-30675612). Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 maio 2016. Seção 1. p. 44-46. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em 23 de março de 2025.

BRASIL. **Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 13 mar. 2025.

BELINSKI, Ricardo. Melhores Práticas de Comunicação Organizacional aplicadas às Compras Públicas das Instituições Federais de Ensino Superior. **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 289, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/191>.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro. Campus, 1999.

CRUZ, Edjane Cortez da; OLIVEIRA Thiago de; GURGEL, André Morais. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de Compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 94-116, set./dez. 2020.

FERNANDES, Rodrigo Nobre; MEDEIROS, Natália Xavier de; SHIKIDA Claudio. Licitações e Eficiências em Compras Públicas: Um Estudo de Caso para a Universidade Federal de Pelotas. **EALR**, [s.l.], v. 9, n. 3, p. 208-228, set./dez. 2018.

GOMES, Camila Cabrera; GOMES, Luciane da Silva. O uso de ferramentas de gestão na elaboração do planejamento estratégico. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, [s.l.], out. 2015. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2015/10/ferramentas.html>. Acesso em: 13 mar. 2025.

LACERDA, Daniel Pacheco; DRESCH, Aline; PROENÇA, Adriano; ANTUNES JÚNIOR, José Antônio Valle. Design Science Research: A research method to production engineering. **Gestão e Produção**, [s.l.], v. 20, n. 4, p. 741-761, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2013005000014>.



MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional nº 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

NASCIMENTO, Rayanna Nayhara. Oliveira; SANTOS, Luciana Gudes. Gestão De Compras No Serviço Público: Um Estudo De Caso Em Uma Universidade Federal Potiguar. **EmpíricaBR - Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 229–249, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15628/empiricabr.2018.7552>.

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva De. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015.

PAIM TERRA, Antônio Carlos. Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 46-70, 2018.

PALADINI, Edson. **Gestão Estratégica da Qualidade**. Atlas 2009.

RIBEIRO FILHO, Carlos Alberto de Sousa; LEMOS, Jenna Emanuela Soares de; RIBEIRO, Rhubens Ewald Moura; MOURA, Kaíque Barbosa de; FONSECA, Aluysio Ricardo Nunes; MONTEIRO, Luis Fernando Silva. Compras públicas e planejamento: relação estratégica alicerçante da efetividade dos Institutos Federais de Ensino (IFE). **Research, Society and Development**, [s.l.], v. 9, n. 7, p. e794974743, 2020. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i7.4743>.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **Relatório de Avaliação Institucional ciclo 2018 - 2020**. Disponível em: [https://www.ufca.edu.br/portal/files/2019/proplan/CPA-UFCA\\_RelatorioAvaliacaoInstitucional2018\\_Final.pdf](https://www.ufca.edu.br/portal/files/2019/proplan/CPA-UFCA_RelatorioAvaliacaoInstitucional2018_Final.pdf). Acesso em: 29 jul. 2019.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?** [S. l.: s. n.], 2018.

# 8 IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS DE PROJETOS DE ARQUITETURA, ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO AO AMBIENTE BIM NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

Washington Luiz de Sousa Júnior<sup>1</sup>  
Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans<sup>2</sup>  
Marcos Fernando Machado de Medeiros<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diversos decretos federais têm tratado da difusão, estímulo, incentivo e implementação do *Building Information Modelling* (BIM) no Brasil. Nesse contexto, o Decreto nº 10.306/2020 estabeleceu a obrigatoriedade do uso do BIM na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizados por órgãos e entidades da administração

---

<sup>1</sup> Engenheiro Civil. Mestre em Gestão Pública (PPGP/UFRN). Diretor da Diretoria de Infraestrutura (Dinfra) da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

<sup>2</sup> Professora do Programa de pós-graduação em Gestão Pública (PPGP). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

<sup>3</sup> Professor do Programa de pós-graduação em Gestão Pública (PPGP). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

pública federal. Inicialmente, essa exigência foi direcionada aos principais órgãos e entidades de infraestrutura do país, como o Ministério da defesa e o Ministério da Infraestrutura, prevendo, de forma gradual, sua adoção por todas as demais instituições da administração pública federal.

Com a sanção da nova Lei de Licitações em 2021, a adoção do BIM foi ainda mais incentivada. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, determina a utilização preferencial da Modelagem da Informação da Construção nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que compatível com o objeto da contratação. Dessa forma, buscou-se assegurar a incorporação do BIM na fase de projetos das compras governamentais.

O BIM destaca-se como uma ferramenta essencial para mitigar atrasos e excessos de custos, configurando-se como uma das principais inovações no desenvolvimento de projetos. Nos últimos anos, essa tecnologia tem impulsionado empresas de Arquitetura, Engenharia e Construção em todo o mundo, pois permite melhorias significativas no planejamento e gerenciamento de projetos (Alvarenga, 2019).

Entre os métodos de gestão de projetos aplicados à Arquitetura e Construção, o BIM se sobressai ao possibilitar a integração e a visualização contínua das informações *in itinere* por diferentes usuários. Essa característica contribui para a redução de problemas ao longo do processo e, conforme a literatura especializada, é um fator determinante para o sucesso dos projetos nessa área (Barros; Silva, 2022).

O uso do BIM na administração pública traz inúmeros benefícios para a eficiência e otimização dos recursos públicos. Como conclui Matos (2016), a adoção do BIM melhora a qualidade dos projetos, o planejamento, o levantamento de quantidades e o controle do custo, fornecendo aos fiscais

informações mais qualificadas para monitorar e exigir o cumprimento dos contratos.

A modelagem BIM deve ser incorporada desde a elaboração dos projetos de engenharia, pois é nessa fase que se concentram os principais esforços do planejamento. Essa etapa é crucial para a qualidade do empreendimento, uma vez que define os parâmetros da proposta (Barros, 2020). Migilinskas *et al.* (2013), o BIM permite uma elaboração estratégica de projetos, garantindo uma gestão integrada dos fluxos de dados gráficos e de informação, apoiado em ferramentas descentralizadas e voltadas para a integração de tarefas e processos.

De acordo com o PMBOK (2008), os artefatos utilizados no gerenciamento de projetos incluem entradas, ferramentas, técnicas e saídas. Esses artefatos são tratados como objetos ou documentos que auxiliam na gestão dos projetos, podendo incluir arquivos de texto, planilhas e cronogramas. Além disso, o PMBOK (2008) estabelece cinco grupos de processos essenciais para o gerenciamento de projetos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento. Neste estudo, o foco está no grupo de planejamento, analisando a aderência da metodologia BIM às atividades da Dinfra da UFCA.

O objetivo deste estudo é propor um conjunto de ações para subsidiar a operacionalização e institucionalização de um procedimento padrão para as atividades administrativas da UFCA relacionadas à gestão de projetos de Arquitetura, Engenharia e Construção (AEC), com uma abordagem baseada no BIM. Para isso, será analisada a adequação dos processos institucionais ao ambiente BIM.

A instituição de enfoque deste trabalho, a Universidade Federal do Cariri, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Sua origem remonta ao processo de

interiorização da UFC na região do Cariri, iniciado em 2006. A UFCA conquistou autonomia administrativa por meio da Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013, consolidando seus 4 campi nas cidades de Juazeiro do Norte (sede), Crato, Barbalha e Brejo Santo (UFCA, 2021).

A Dinfra é um órgão complementar da Reitoria da UFCA responsável pelo planejamento, redimensionamento e ampliação da estrutura física e tecnológica da instituição. Além disso, gerencia e coordena a execução e fiscalização das contratações de obras e serviços de engenharia e arquitetura. Entre 2014 e 2015, a UFCA passou por um período de estruturação de seus setores administrativos e acadêmicos, expandindo significativamente suas atividades e serviços. Esse crescimento acelerado, registrado desde sua autonomia, é evidenciado pelo Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCA (PDI, 2017).

Esse crescimento é evidenciado por um levantamento das áreas construídas incrementadas anualmente, conforme apresentado na Tabela 1 – expansão de áreas construídas por ano. Observa-se que a área construída dos campi mais que dobrou entre 2015 e 2019. Além disso, ao considerar os últimos dez anos, percebe-se um crescimento físico vertiginoso da instituição.

**Tabela 1** – Expansão de áreas construídas na UFCA, por ano (2013 a 2022)

ANO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entrega/ ano (m²)	3.656	0,00	2.260	6.246	17.508	0,00	5.453	0,00	256,00	2.205
Total/ ano (m²)	23.986	23.986	26.247	32.493	50.001	50.0001	55.454	55.454	55.710	57.915

**Fonte:** Dinfra/UFCA (2023).

Esse crescimento revelou a necessidade de revisar a forma como as atividades eram desenvolvidas, visando à manutenção da qualidade dos serviços prestados. Isso implica uma análise detalhada dos processos institucionais, que, de maneira geral, não são independentes e isolados, mas sim transversais, atravessando diversos setores da instituição.

Para promover uma gestão de projetos eficientes, principalmente nas áreas de arquitetura e engenharia – que envolvem diferentes etapas e múltiplos participantes ao longo do processo –, torna-se imprescindível investir em gestão de projetos. Esse investimento é essencial para minimizar a inconstância das informações e reduzir conflitos associados, garantindo melhores resultados, conforme ressalta Barros (2022).

Nesse contexto, Salgado (2013) destaca que as universidades públicas são organizações complexas, sobretudo no que se refere à gestão de recursos e processos, o que exige um gerenciamento eficiente para a realização de seus serviços. Biazzi (2007) relata que as Instituições Públicas de Ensino Superior que adotaram uma visão orientada por processos, com mapeamento e aprimoramento contínuos, obtiveram benefícios administrativos significativos. No entanto, para alcançar os resultados esperados, as organizações precisam compreender e aperfeiçoar constantemente seus processos (Freitag *et al.*, 2016).

Aplicando esse cenário à UFCA, observa-se que, anualmente, são investidos milhões de reais em obras públicas (PDI, 2017). No entanto, é recorrente a ocorrência de problemas, como alteração de demandas, aditivos contratuais, extrapolação excessiva prazos de conclusão e aumento dos gastos previstos inicialmente nos contratos. Essas questões foram evidenciadas no relatório de auditoria externa realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017, conforme registrado no Acórdão 2203/2017.

Dessa forma, as obras executadas frequentemente passam por alterações de projeto, apresentam divergências orçamentárias e registram quantidades superiores ao necessário. Especificamente no referido acórdão, constatou-se que 78% das obras listadas estavam com valores acima dos contratados – ou seja, 7 das 9 obras analisadas ultrapassaram o orçamento inicial – e, em uma delas, o aumento excedeu os limites legais previstos na Lei nº 8.666/92, que estabelece um teto de 25% acréscimos contratuais.

Em relação à quantidade de aditivos, observa-se que, nas primeiras obras listadas, um grande vulto de termos aditivos para assegurar a completa execução do contrato. Grande parte disso deve-se ao fato de essas obras terem sido licitadas no período anterior à formação gerencial da Dinfra. Outro fator relevante é a excessiva prorrogação de prazo, sendo que muitas delas tiveram uma extensão superior a 65% do prazo inicialmente previsto.

Devido a esse vulto financeiro, em 2017, após passarem por auditorias, os órgãos de controle identificam algumas não conformidades oriundas do planejamento deficitário de seus processos. Algumas dessas obras foram auditadas pelo TCU, que constatou irregularidades apontadas no Acórdão 2203/2017.

Conforme aponta o TCU,

[...] a UFCA está utilizando-se da prática do replanilhamento de maneira abusiva, com desconsideração das escolhas efetuadas na fase de planejamento dos projetos, e não necessariamente com o fim de aperfeiçoar tecnicamente ou qualitativamente o projeto aprovado (Brasil, 2017, p. 4).

Nota-se, portanto, que houve mudanças de projeto de maneira abusiva e não deliberada, sem ganho técnico, somente para atender ao escopo pretendido, seja para adequação ao



orçamento licitado, seja para a definição de parâmetros indefinidos na fase de planejamento.

As constatações da corte de contas confirmam a carência de informações e a deficiência dos projetos aos quais as obras foram submetidas, conforme a conclusão exposta pelo relator do acordo:

A UFCA deixa assim de observar a natureza paramétrica do projeto da obra como marco definitivo de todo o processo, sem o qual a fiscalização das obras pode restar inviabilizada e a própria lisura dos procedimentos resultar comprometida (Brasil, 2017, p. 6).

Atualmente, a Diretoria de Infraestrutura não possui um fluxo de processos estabelecido, sendo adotado um procedimento baseado na necessidade de alimentação de dados, ou seja, a concepção do projeto percorre os setores de forma aleatória em cada caso. Além disso, ainda não foi iniciada a adoção do BIM de maneira estruturada, uma vez que não há processos estruturados para o desenvolvimento da metodologia, tampouco estudos que aprimorem sua aplicação e implantação local.

Um estudo realizado por Alvarenga (2019) sobre a análise das causas de aditivos de custos e prazos em obras públicas de instituições federais de ensino revelou que, das 2.178 obras analisadas, 69,05% sofreram aditivos de prazo e 61,89% de custo. Os principais fatores para essas alterações foram as inclusões e/ou modificações de projetos e os acréscimos de serviços.

Dessa forma, faz-se necessária a criação de processos capazes de incorporar uma metodologia padronizada de planejamento e execução de projetos, migrando de uma abordagem predominantemente analítica para o uso colaborativo da tecnologia virtual na modelagem da informação da construção (BIM).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão de processos de projetos de A e C

O processo de projeto é um conjunto de atividades organizadas em fases estabelecidas para o desenvolvimento de produtos e deve ter início com o planejamento estratégico, seguido pela concepção, desenvolvimento e entrega do produto (Pereira, 2017). No setor de Arquitetura, Engenharia e Construção (AEC), o termo *projeto* está normalmente associado a dois aspectos: o produto e o processo. Pereira (2017) define o produto como o conjunto de documentos constituídos por informações gráficas e textuais que materializam e comunicam a proposta técnica para a execução de um empreendimento. Já o processo de projeto, está relacionado à projeção, ou seja, ao ato de desenhar aquilo que a criação delimita, bem como ao gerenciamento das etapas desse processo.

Dessa forma, a criação é uma atividade intelectual pautada na inteligência, criatividade e conhecimento humano, enquanto o gerenciamento caracteriza-se pela subdivisão do processo criativo em etapas que evoluem do geral e abstrato para o detalhado e concreto (Pereira, 2017). Essa definição contribui para desmitificar os diferentes significados do termo *projeto* no linguajar cotidiano, que, por vezes, podem confundir o leitor. Assim, um projeto de engenharia consiste em um conjunto de desenhos, documentos e representações gráficas com o objetivo de orientar a elaboração ou execução de um produto ou serviço de engenharia, diferentemente de um projeto em sentido amplo, que descreve um objeto ou objetivo a ser alcançado.

Campestrini *et al.* (2015) esclarecem essa distinção ao definir as diferentes acepções do termo *projeto*, especialmente

na construção civil brasileira, onde seu significado pode variar conforme o contexto. No uso cotidiano, o termo pode referir-se a:

- **Projeto como empreendimento:** resultado de uma análise de negócios, podendo ter como produto uma nova edificação, um novo mercado ou a implantação de novas tecnologias. É empregado em uma perspectiva mais abrangente.
- **Concepção dos projetos:** fase que antecede a execução das obras, normalmente iniciada após a definição do estudo de viabilidade técnico-econômica.
- **Projeto como desenhos:** conjunto de desenhos técnicos cujo objetivo é orientar a execução das construções dentro do canteiro de obras.

Tzortzopoulos (1999) adota uma visão sistêmica do processo de projeto, descrevendo-o como um dos subprocessos mais relevantes da construção civil. Ele destaca a importância de identificar as inter-relações entre o processo de projeto e os demais processos da construção civil, especialmente aqueles relacionados ao gerenciamento do empreendimento.

Sob essa abordagem, o processo de projeto compreende uma visão ampla, que busca explicitar as atividades desenvolvidas em cada uma das etapas da produção na indústria da construção civil. Essa perspectiva abrange desde as etapas iniciais, de concepção e planejamento do empreendimento, até o acompanhamento do uso do produto pelos clientes finais. Logo, conclui-se que a análise do projeto como um processo gerencial busca avaliar e implementar a importância da visão sistêmica ao longo do processo construtivo. Conforme o Guia de Gerenciamento de

Processos de Negócios - BPM CMBOK (2013), o termo *processo* advém da sintetização do âmbito de negócios, sendo definido como “uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados” (Guia BPM CBOK, 2013, p. 35).

Dessa forma, as ações, atividades e rotinas realizadas por um grupo de pessoas de dentro de uma instituição ou organização devem seguir processos que garantam regularidade e coerência na execução das tarefas, assegurando a obtenção do resultado proposto, seja no setor público ou privado. Assim, a definição da missão institucional e o estabelecimento de processos estruturados permitem a geração de produtos a partir dos insumos organizacionais. Os produtos gerados por uma organização, portanto, dependem de uma missão bem definida e de um método gerencial que reconheça a importância dos processos na concretização dos resultados almejados (Carvalho, 2017).

No âmbito dos processos, Gonçalves (2000) os classifica em três categorias básicas: (i) processos de negócio (ou de cliente) – voltados para a atuação da empresa, sendo suportados por outros processos internos e resultando em um produto ou serviço entregue ao cliente externo; (ii) processos organizacionais (ou de integração) – centralizados na organização, permitindo o funcionamento coordenado dos diversos subsistemas, garantindo o suporte adequado aos processos de negócio; e (iii) processos gerenciais – focados na atuação dos gestores e nas suas interações, abrangendo ações de medição e ajuste do desempenho organizacional.

Assumpção (2018) define que mapeamento de processos como uma das etapas da gestão de processos, consistindo na coleta de informações junto aos participantes do processo, bem como na sua organização, descrição, classificação e documentação das funções desempenhadas e de seus fluxos. Trata-se de

uma etapa essencial, que deve ser bem estruturada, pois constitui o alicerce para a identificação de oportunidades de melhoria e para o estabelecimento de planos e ações de melhoria.

Nesse sentido, um mapeamento de processos bem elaborado permite que a organização identifique atividades duplicadas, gargalos e riscos operacionais, contribuindo para a proposição de melhorias ou transformação dos processos, além de auxiliar na tomada de decisões relativas ao gerenciamento de riscos (BPM CBOK, 2013).

Outra etapa essencial para a gestão de processos de projeto é a modelagem do processo, que consiste na representação gráfica das informações do processo. A modelagem de processos se utiliza um conjunto de atividades para criar representações de processos existentes ou propostos, apresentando de forma completa e precisa o seu funcionamento. Essa representação pode ser expressa por meio de diagramas, mapas ou modelos de processos (BPM CBOK, 2013). Por fim, há a fase de documentação do processo, que institucionaliza e formaliza todo o conjunto de informações mapeadas, desenhadas e apresentadas aos interessados. Esse processo garante a impessoalidade e a melhoria contínua das atividades documentadas.

Ao definir uma metodologia para a implantação de processo por meio da gestão por processos, observa-se que as instituições funcionam e criam valor a partir do gerenciamento dos seus processos. Para a implementação dessa gestão, não existe uma metodologia padrão; cada organização desenvolve ou adota aquela que melhor se adequa aos seus propósitos estratégicos. Conforme o Guia BPM CBOK (2013), a gestão por processos requer um comprometimento permanente e contínuo da organização, envolvendo atividades como modelagem, análise, desenho, medição de desempenho e transformação de processos. Esse modelo segue um ciclo de feedback constante para garantir

que os processos de negócio estejam alinhados à estratégia organizacional e ao foco no cliente.

O BPM CBOK (2013) destaca que a literatura sobre BPM apresenta diversos ciclos de vida de processos de negócio. No entanto, independentemente do número de fases e dos rótulos atribuídos a elas, a maioria dos ciclos pode ser mapeada dentro da estrutura do ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act). Ou seja, o ciclo PDCA pode ser aplicado a qualquer contexto prático de gestão de processos de negócio, variando apenas quanto ao escopo em que é empregado.

A modelagem de processos de negócios requer uma notação específica para garantir um entendimento comum entre os usuários. As principais notações utilizadas no mercado são *Business Process Management Notation* (BPMN) e *Event Driven Process Chain* (EPC). Essas notações apresentam um conjunto robusto de símbolos para modelagem de diferentes aspectos dos processos de negócio. Os principais elementos da BPMN incluem:

- **Objetos de Fluxo:** elementos gráficos que definem o comportamento do processo, podendo ser eventos, atividades ou *Gateways*.
- **Conectores:** representam a forma como os objetos de fluxo se conectam entre si, podendo ser fluxo de sequência, fluxo de mensagens ou associação.
- **Raia de piscina:** subdivide o modelo em várias linhas paralelas, cada uma representando um papel desempenhado por um ator na execução do processo.
- **Artefatos:** representam entradas ou saídas de um processo, como informações alimentadas ou geradas pelo fluxo.

Em relação às ferramentas de modelagem, destacam-se o ARIS, Bizaggi, Intalio e ARPO. Dentre essas, uma das mais utilizadas e disponíveis gratuitamente é o Bizagi Modeler, que adota a notação *Business Process Modeling Notation* (BPMN), sendo reconhecido por sua facilidade de uso e compreensão intuitiva.

O processo de projeto pode compreendido como um fluxo de informações, sendo essencial analisar como essas informações circulam dentro do processo. A otimização desse fluxo é fundamental para reduzir desperdícios de tempo e aprimorar a gestão da informação. Os projetistas devem utilizar e produzir informações na forma de ideias, princípios, regras e habilidades, aplicadas para gerar uma descrição abstrata do projeto (como um modelo BIM ou um conjunto de desenhos CAD) que define como um edifício deve ser construído (Barros; Librelotto, 2020). Para garantir a eficiência e a eficácia do projeto, é imprescindível que o fluxo dessas informações ocorra de maneira contínua e bem gerida.

Para maximizar o potencial da tecnologia BIM, é necessário realizar uma análise detalhada e uma reengenharia dos processos impactados, além de reavaliar o papel dos profissionais envolvidos. Apesar dos benefícios do BIM, como melhoria na gestão do fluxo de informações, capacidade de simulação para antecipação de problemas de custo e desperdício, além do aprimoramento da colaboração e coordenação de projetos, sua adoção ainda ocorre de forma lenta na prática (Mazione, 2013).

Na indústria AEC, onde a maioria dos projetos envolve equipes multi-organizacionais temporárias, a falta de clareza sobre responsabilidades e benefícios do uso do BIM constitui um fator inibidor. A tecnologia digital, por meio do BIM, permite que profissionais de projeto e construtores simulem o espaço digitalmente antes da construção, criando um banco de dados

robusto que possibilita a identificação precoce de conflitos (Jaime; Blumenschein, 2022).

O principal objetivo é reduzir retrabalhos e melhorar a eficiência do processo de projeto (Barros; Librelotto, 2020). Contudo, é necessário avaliar se a implementação do BIM resolve os problemas existentes na gestão de projetos ou apenas adiciona novas complexidades sem a devida resolução de desafios estruturais já presentes.

## 2.2 Building Information Modelling – BIM

A Modelagem da Informação da Construção (em inglês, Building Information Modelling - BIM) é um dos mais promissores desenvolvimentos na indústria relacionada à AEC. Com a tecnologia BIM, um modelo virtual preciso de uma edificação é construído de forma digital. Quando completo, o modelo gerado computacionalmente contém a geometria exata e os dados relevantes necessários para dar suporte à construção, à fabricação e ao fornecimento de insumos essenciais para a realização da obra (Eastman *et al.*, 2014).

O manual do BIM, uma das ferramentas mais consolidadas no mundo para a adoção dessa metodologia, descreve as principais atuações da modelagem da construção e indica que, se aplicada corretamente, otimiza substancialmente o processo de projetos envolvidos em um empreendimento. Nesse contexto, Eastman *et al.* (2014, p. 1) escreve que:

O BIM também incorpora muitas das funções necessárias para modelar o ciclo de vida de uma edificação, proporcionando a base para novas capacidades da construção e modificações nos papéis e relacionamentos da equipe



envolvida no empreendimento. Quando implementado de maneira apropriada, o BIM facilita um processo de projeto e construção mais integrados que resulta em construções de melhor qualidade com custo e prazo de execução reduzidos.

O BIM é compreendido, essencialmente, a partir do conceito de objetos paramétricos e da sua diferenciação em relação aos objetos bidimensionais tradicionalmente utilizados. Nesse sentido, Eastman *et al.* (2014) definem os objetos paramétricos com base em suas geometrias, dados e regras associadas.

- **Geometria Integrada:** A geometria é estruturada de maneira não redundante, evitando inconsistências. Quando um objeto é representado em 3D, sua forma não pode ser expressa internamente de maneira redundante, como ocorre na representação de múltiplas vistas 2D. Assim, a planta e a elevação de um determinado objeto devem ser sempre consistentes, e as dimensões não podem ser imprecisas ou artificiais.
- **Geometrias associadas:** As regras paramétricas aplicadas aos objetos garantem que suas geometrias sejam automaticamente ajustadas quando inseridas em um modelo de construção ou quando ocorrem modificações em elementos relacionados. Por exemplo, uma porta se ajusta imediatamente a uma parede, um interruptor se posiciona automaticamente próximo ao lado correto da porta, e uma parede se redimensiona para se conectar a um teto ou telhado, entre outras adaptações automáticas.
- **Geometria de agregação:** Os objetos podem ser definidos em diferentes níveis de agregação, o que permite, por exemplo, definir uma parede e seus respectivos componentes.

- **Viabilidade do objeto:** As regras associadas aos objetos são capazes de identificar quando uma modificação compromete a viabilidade do objeto, no que se refere a aspectos como tamanho, construtibilidade, entre outros.
- **Manipulação de atributos e dados:** Os objetos têm a capacidade de se vincular a, receber, divulgar ou exportar conjuntos de atributos, como materiais estruturais, dados acústicos, dados de energia, entre outros, para outras aplicações e modelos.

Para cada associação geométrica aos objetos paramétricos, há uma dimensão BIM estabelecida, garantindo que os dados sejam gerados, manipulados e exportados de maneira eficaz. Dessa forma, o BIM abrange as dimensões apresentadas por Campestrini *et al.* (2015) na Tabela 2.

**Tabela 2** – Dimensões do BIM

Dimensões	Características
3D	Informações espaciais do projeto, Caracterização dos materiais, Extração de quantitativos
4D	Informação de prazo, Acompanhamento do avanço da edificação, Cronograma do empreendimento Produtividade
5D	Custos, despesas, desembolsos
6D	Ciclo de manutenções, Consumo de água e energia, Sustentabilidade
7D	Retrofit, As Built, Desempenho
8D	Segurança do trabalho, Determinação de riscos, Operação

**Fonte:** adaptado de Campestrini (2015).

### 3 METODOLOGIA

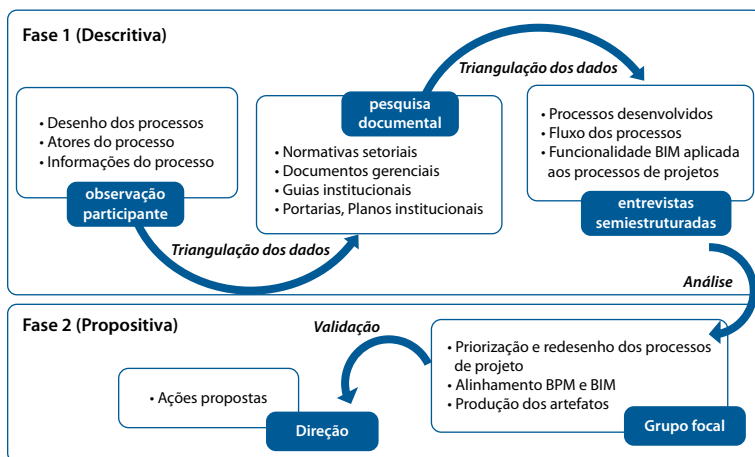
Trata-se de um estudo de natureza propositiva, pois busca resolver um problema prático, propondo a otimização do problema de pesquisa. O estudo de caso único foi adotado como método para evidenciar o problema em questão. Como define Goldenberg (2004), esse método pressupõe que é possível adquirir conhecimento sobre o fenômeno estudado por meio da exploração intensiva de um único caso.

A unidade de análise foi a Diretoria de Infraestrutura (Dinfra) da UFCA, tendo como objeto de estudo os processos gerenciais, com foco específico no processo de projeto. O corpo técnico do setor é composto por até 24 pessoas, entre servidores técnicos administrativos (16), servidor docente (1), colaboradores terceirizados (2), bolsistas (4) e estagiários (2). Foram convidados a participar da pesquisa aqueles que, direta ou indiretamente, lidam com o tema em questão e estão envolvidos nos processos organizacionais relacionados à pesquisa, com no mínimo 1 ano de experiência nos diferentes níveis gerenciais. Esse foi o critério de inclusão adotado para a participação na pesquisa. Assim, 10 pessoas participaram do estudo.

O processo de seleção dos participantes foi intencional, ou seja, os envolvidos foram profissionais diretamente relacionados à gestão do órgão, ao processo de implantação da gestão por processos e à utilização do BIM em suas ações. Eles contribuíram para o entendimento do problema e da questão de pesquisa. Todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para participar da pesquisa.

O desenvolvimento do estudo ocorreu em duas fases: uma descritiva e outra propositiva, conforme ilustrado na Figura 1.

**Figura 1** – Percurso metodológico



**Fonte:** elaborada pelos autores.

Para a coleta de dados, foi realizada a observação participante, com categorias de observação definidas a priori, com base no referencial teórico levantado, mas também considerando a possibilidade de surgirem novas categorias. O diário de campo foi o instrumento utilizado para registrar os dados. Entrevistas individuais semiestruturadas com colaboradores diretamente envolvidos em processos de projetos com BIM foram conduzidas para compreender o fluxo de informações e as etapas do processo. Além disso, uma pesquisa documental no setor buscou normativos, políticas, manuais e guias relacionados aos processos.

Os dados coletados nesta fase descritiva foram analisados por meio da triangulação de dados, o que permitiu gerar um fluxo de atividades e informações sobre os processos de projeto realizados na Dinfra. Esses dados foram então levados à fase propositiva, com o objetivo de identificar problemas e propor melhorias, buscando, como meta final, identificar quais projetos

de engenharia e arquitetura estavam alinhados com a metodologia BIM, ou seja, classificados como prioritários para a implementação de ações orientadas à sua implantação.

Foi, então, realizado um grupo focal composto por 7 participantes-chaves. As reuniões do grupo focal ocorreram durante o expediente de trabalho e tiveram cerca de 1 hora de duração, gerando um conjunto de ações orientadas para subsidiar esse processo. A diagramação necessária para a elaboração dos fluxos do processo foi realizada com o apoio do software BizAgi®.

Por fim, para institucionalizar a proposta de intervenção moldada pelo BIM, priorizada e simulada, foi realizada uma rodada de apresentações com a autoridade máxima da Dinfra, com o objetivo de alinhar as ações aos objetivos estratégicos do setor e da instituição. Ademais, todos os artefatos associados aos processos necessários para a gestão dos projetos foram elaborados e apresentados, juntamente com as ações propostas, como forma de subsidiar a intervenção e contribuir para os registros documentais do setor.

## 4 AÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS DE PROJETOS DE AEC

Considerando a realidade da UFCA, é importante destacar que a utilização do BIM está legalmente prevista na Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto 10.306/2020, e corroborada pelo Decreto 9.983, de 22 de agosto de 2019, com o objetivo de promover a disseminação do *Building Information Modelling*.

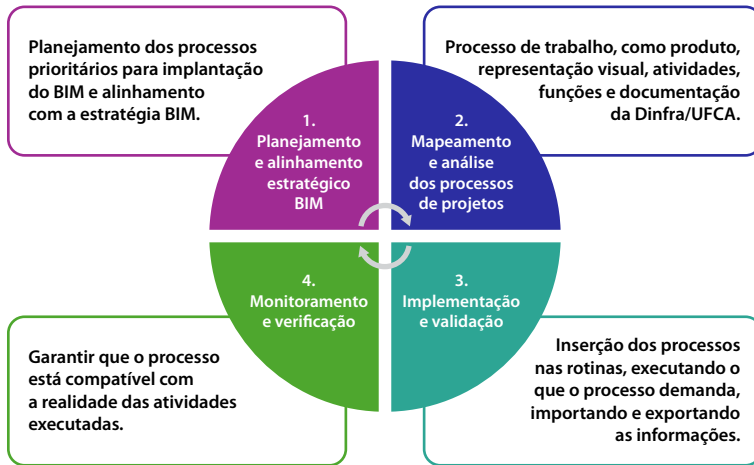
Isso atende às disposições recomendadas pelo Acórdão TCU, que aponta as falhas na fase de planejamento de projetos, além da não utilização da forma paramétrica do projeto como

ponto de partida para a geração de todos os outros produtos (orçamentos, planilhas, execução e recebimento).

O processo prioritário selecionado para a validação das ações de implantação propostas foi o de elaboração de projetos de engenharia (denominado no setor como processo PR-10). Esse processo foi considerado crítico por estar diretamente relacionado à atividade-fim do setor, à adoção da nova Lei de Licitações e à inserção da metodologia BIM nas atividades da Dinfra, alinhando-se, assim, ao objetivo deste estudo. O referido processo é desenvolvido na Dinfra e abrange as obras de engenharia em execução na UFCA. Para garantir a fluidez e a liderança no fluxo de elaboração dos processos, a equipe do setor designou um gestor de processos.

Nesse contexto, foi elaborado um conjunto de orientações para subsidiar a implantação da gestão de processos de projetos, posteriormente validado a partir da consolidação das discussões realizadas nos grupos focais. O objetivo das discussões foi avaliar a aderência das ações ao contexto BIM. Para cada atividade do fluxo do processo de projeto, foram realizadas análises detalhadas, visando minimizar as causas dos problemas e identificar a necessidade de redesenho dos processos. Além disso, foram mapeados os atores-chave e as informações essenciais, para os quais foram desenvolvidos artefatos e estruturado um fluxo para a gestão dos processos.

**Figura 2** – Ciclo de gerenciamento de processos de projeto de AEC para a Dinfra/UFCA.



**Fonte:** elaborada pelos autores.

Dessa forma, propõe-se quatro conjuntos de ações orientadas dentro de um ciclo contínuo de gestão de processos de projetos (Figura 1), a saber: 1. Planejamento e alinhamento estratégico BIM; 2. Mapeamento e análise; 3. Implementação e validação; e 4. Monitoramento.

## 5 PLANEJAMENTO E ALINHAMENTO ESTRATÉGICO BIM

### a) *Levantamento dos macroprocessos da Dinfra/UFCA*

Como impulso para a aplicação do conjunto de ações voltadas à gestão de processos de projetos, o gestor de processos deliberou a realização de um levantamento de macroprocessos. Esse levantamento foi conduzido a partir da coleta de dados

por meio de observação, consulta a colaboradores de diferentes níveis hierárquicos e análises de documentos gerenciais. Como resultado desse processo colaborativo, foi elaborada uma relação de macroprocessos, compilada no Quadro 1.

**Quadro 1** – Levantamento de macroprocesso

(a)levantamento dos macroprocessos da Dinfra/UFCA	
Macroprocessos	Tipo
Gestão	Organizacional
Licitação	Organizacional
Manutenção	Negócio
Projetos	Negócio
BIM	Organizacional

**Fonte:** elaborado pelos autores.

### **b) Identificar os processos de gestão de projetos**

O método de identificação dos processos foi conduzido por meio de uma consulta aos coordenadores setoriais sobre possíveis processos já existentes ou a serem implantados, garantindo a devida correlação estratégica com o BIM. Além disso, foram analisados os documentos disponíveis no setor e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2025, a partir dos quais os processos existentes foram listados. Como resultado, foi elaborada a *Listagem de Processos de Projetos da Dinfra/UFCA*.



### **c) Seleção de processos críticos**

Para a seleção dos processos críticos, os entrevistados foram solicitados a indicar, com base na Listagem de Processo de Projetos da Dinfra/UFCA (obtida na etapa anterior), aqueles que consideram críticos. A escolha foi fundamentada nos critérios estabelecidos pelo grupo focal, considerando a aplicação das dimensões 3D, 4D e 5D da metodologia BIM. Cada servidor abordado teve a oportunidade de marcar um “X” nos processos que julgasse pertinentes. Ao final da coleta, foram considerados críticos aqueles que receberam o maior número de indicações, sendo então categorizados como *Processos Críticos*.

Em suma, a seleção concentrou-se nos seguintes aspectos: modelagem tridimensional e elaboração de projetos parametrizados, compatibilização de projetos, elaboração de cronogramas físicos-financeiros, elaboração de orçamentos, modelagem BIM, implantação BIM e gerenciamento de projetos.

### **d) Dimensão e requisitos BIM**

Por fim, foi aplicado aos processos críticos a respectiva dimensão BIM requerida e os requisitos a ela inerentes. Dessa forma, foi expressa a “listagem final de processos críticos com requisitos BIM”, estabelecido de acordo com sua necessidade, condição de existência e incorporação gerencial, conforme definido pelos responsáveis pelos processos. Essa listagem será prioritária para o mapeamento de processos, permitindo que a metodologia BIM seja implementada na Dinfra/UFCA.

### ***e) Portifólio de planejamento de processos críticos para GP***

Finalizando a Etapa 01 – Planejamento e Alinhamento Estratégico BIM – apresenta-se o portfólio de planejamento de processos críticos para a gestão de projetos, os quais foram identificados, analisados e requisitados e que, agora, serão objeto de mapeamento de suas atividades.

Assim, esse portfólio constitui a base para o planejamento da gestão de processos, estabelecidos como prioritários para serem mapeados, documentados e operacionalizados no setor, promovendo avanços gerenciais na gestão organizacional.

## **6 MAPEAMENTO E ANÁLISE DOS PROCESSOS DE PROJETO**

Nessa fase, foi adotado o mapeamento do processo PR-10 – Elaboração de projetos de engenharia –, conforme criticidade definida no item anterior. Por questões de limitação da pesquisa e da proposta de intervenção, será mapeado apenas esse processo, sendo oportuno que a Dinfra/UFCA adote o conjunto de ações orientadas propostas para o gerenciamento de processos.

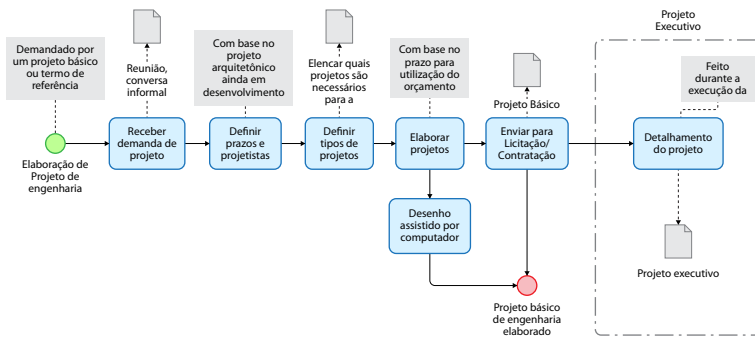
### **FASE 1**

#### ***a) Reconhecimento do processo atual***

Como o processo atual é informal, seu reconhecimento ocorreu por meio de uma reunião com os projetistas (atores do processo), na qual foram analisados os fluxos de informação que permeiam a elaboração de projetos de engenharia. Com isso, o

P.EN03 foi preenchido, diagramado e o processo atual foi reconhecido, sendo representado de forma esquemática no Bizagi®, a fim de identificar, nesse fluxo, as atividades relativas ao processo, conforme ilustrado na Figura 6.

**Figura 3** – Reconhecimento do processo atual – As Is.



**Fonte:** elaborada pelos autores.

## b) Identificação das atividades

Os chefes das divisões das coordenadorias identificaram as atividades mediante o preenchimento do P.EN01 – Relatório de Atividades –, a partir do qual se obteve a relação de atividades do fluxo mapeado. Esse relatório apresenta as atividades realmente necessárias para a correta produção de um projeto de engenharia, considerando as especificidades da rotina de trabalho na Dinfra/UFCA. Com isso, o modelo *as is* passará por uma transformação baseada na análise, no levantamento de possíveis problemas, na identificação de oportunidades de melhoria e na inserção de requisitos BIM.

## FASE 2

### a) *Validação in loco do processo*

Conforme o conjunto de ações orientadas para a gestão de processos, o gestor do processo, em conjunto com o coordenador da coordenadoria à qual o processo está associado, verificou se o processo desenhado (*as is*) foi validado segundo os quesitos estabelecidos e se as questões foram devidamente respondidas.

- O processo existe e é utilizado corriqueiramente? Sim, é utilizado de maneira trivial nas atividades dos projetistas e nas demandas do dia a dia. As atribuições dos cargos e funções dos engenheiros da área estão estabelecidas em editais de concursos e portarias de nomeação.
- O processo é aplicável ao setor e contribuirá para o desenvolvimento das atividades atualmente realizadas informalmente? Sim, trata-se de um processo aplicável a qualquer tipo de escritório de projetos, conforme o Acórdão 2203/2017, o Manual PMBOK e o CBOK.
- Há subsídios legais para a existência ou manutenção deste processo? Sim, há orientações diretrizes embasadas em acórdãos do TCU, decretos federais e manuais administrativos, como o Acórdão 2203/2017, o Decreto nº 10.306/2020 e a Lei nº 14.133/2021.
- O processo transformará uma demanda em resultados claros de produtos/serviços? Sim, permitirá a conversão de uma demanda de engenharia em um artefato (projeto), conforme estabelecido no Manual PMBOK e no CBOK.

- O processo está alinhado com a metodologia BIM? Sim, pois requer a aplicação das dimensões 3D, 4D e 5D, conforme previsto no PDI 2017, nos Decretos nº 9.983/2019 e nº 10.306/2020 e na Lei nº 14.331/2021.

Com a validação, confirma-se a solidez do processo em atender a todos os quesitos estabelecidos, sendo, portanto, considerado aprovado pelo gestor de processo.

#### ***b) Levantamento possíveis problemas e de oportunidades de melhorias***

Nesta fase, foi disponibilizado aos servidores (executores do processo) o mapeamento *as is*, para que analisassem possíveis problemas relacionados à execução do processo, às tarefas ou à sequência de atividades. Além disso, também foram avaliadas oportunidades de melhoria, considerando a experiência de outros servidores que realizem esse tipo de atividade de forma mais eficiente ou que possuem conhecimento sobre melhores práticas inerentes ao processo mapeado.

Diante disso, os executores do processo não relataram problemas, mas apresentaram algumas oportunidades de melhoria e boas práticas, considerando a experiência do dia a dia e as características dos demandantes, a fim de moldar a melhor rotina para o fluxo do processo, conforme registrado no P.EN02 – Relatório de Coleta e Análise de Melhorias.

Foram realizados os seguintes ajustes: a alteração dos termos “projetos” para “documentação técnica correlata” na atividade 03; a sugestão de alteração da ordem da atividade 03, que precede a atividade 06; a inclusão de um texto na atividade 09 para descrever corretamente a atividade; a correção do texto da

atividade 10, a fim de seguir o fluxo para a atividade 11; e a sugestão de inserção do P.EN03 - Registro e coleta de informações nas atividades 11, 12 e 13.

### FASE 3

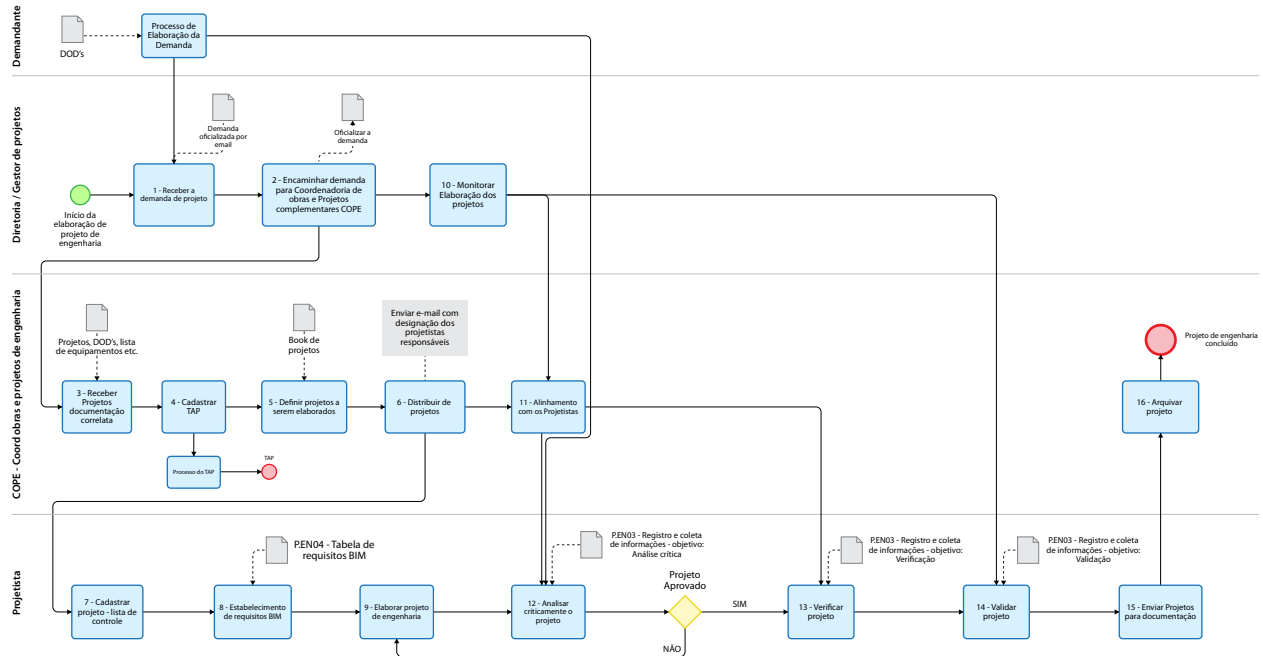
#### **a) *Inserção dos requisitos BIM em sua dimensão***

Nesta fase, o processo deve contemplar a inserção dos requisitos BIM em sua execução. Para tanto, os responsáveis pela execução do processo utilizaram o artefato P. EN04 – Tabela de Requisitos BIM, de acordo com a dimensão requerida pelo projeto de engenharia específico solicitado. Assim, o processo contém todas as informações necessárias para sua execução, devendo ser reorganizado de modo que o processo final (as is), uma vez montado, analisado, melhorado e inserido no BIM, seja apresentado da melhor forma.

#### **b) *Desenho To Be.***

O processo foi, então, redesenhado em sua última versão pelos responsáveis, colaboradores e executores, após diversas análises, validação e implementação de soluções de melhorias. Dessa maneira, apresenta-se o fluxograma do processo de elaboração de projetos de engenharia em sua forma *to be*, apresentado como um mapa de processo, formatado no Bizagi® e com notação BPMN, identificando os setores responsáveis e sinalizando os artefatos associados ao processo, conforme ilustrado na Figura 4.

**Figura 4** – Fluxograma de processo de elaboração de projetos de engenharia (to be)



Fonte: elaborada pelos autores.

Essa validação, realizada no decorrer das atividades diárias da Dinfra/UFCA, permitiu identificar as dificuldades dos colaboradores em reservar tempo, durante o expediente de trabalho, para colaborar, sugerir ou apresentar contribuições para as ações propostas. No entanto, com a ferramenta já disponível, os servidores (colaboradores) se mostraram menos resistentes ao mapeamento de processos, pois já havia um direcionamento claro e um roteiro a seguir. Além disso, a figura de um gestor de processos incentiva e lidera as ações no sentido de romper a inércia existente e promover avanços, sem o que a proposta tende a ser esquecida ou minimizada.

Observou-se, ainda, que, ao montar o conjunto de ações, os colaboradores demonstraram o desejo de ter um roteiro claro, tanto para seguir como também para apresentar aos interessados sobre como proceder com determinada atividade ou processo nas ações do setor. Além do Fluxo de Ações para a gestão de processos da Dinfra/UFCA, os resultados incluem os artefatos, que serão documentos oficiais a serem utilizados pela Diretoria de Infraestrutura.

Os artefatos produzido receberam a codificação de Procedimento de Engenharia (P.EN.), e o processo mapeado recebeu o código correspondente estabelecido na Listagem de Processos de Projetos da Dinfra/UFCA, conforme detalhado abaixo:

P.EN01 - Relatório de Atividades

P.EN02 - Relatório de Coleta e Análise de Melhorias

P.EN03 - Registro e Coleta de Informações (reunião, entrevista, análise crítica, verificação e validação).

PR-10 - Processo de Elaboração de Projeto de Engenharia



Por fim, os artefatos gerados provocaram uma grande reflexão no setor sobre a implantação e disseminação do BIM, além de encaminharem para a adoção dessa metodologia, garantindo um avanço sistêmico e gradual na instituição, assegurando o sincronismo entre os processos organizacionais e os ambientes internos e externos da Instituição.

## 7 CONCLUSÕES

Como produto deste trabalho, estruturam-se ações orientadas para subsidiar a implantação da gestão de processos de projetos de AEC na Dinfra/UFCA ao ambiente BIM. O *Google Forms* permitiu verificar a aderência de cada processo a esse ambiente, estabelecendo uma priorização de implementação. As ações propostas foram formalmente documentadas formalmente para uso nas atividades gerenciais da Dinfra/UFCA.

Esse conjunto de ações orientadas teve o cuidado de inserir o BIM em todas as suas facetas, considerando a rotina já estabelecida, de modo a instaurar uma metodologia que não desconfigurasse abruptamente a cultura organizacional do setor, mas que favorecesse a evolução dos processos e a melhoria contínua de seus objetivos.

A validação da aplicabilidade da intervenção proposta com dados reais no contexto do setor foi bem-sucedida. Assim, construiu-se um processo de elaboração de projetos de engenharia, artefato novo para o setor. No entanto, observou-se que os colaboradores enfrentaram dificuldades para reservar tempo, durante o expediente, para colaborar, sugerir ou apresentar contribuições para as ações propostas.

Esse desafio refletirá nos próximos procedimentos, pois ainda há pouco espaço gerencial no setor. Contudo, com esta metodologia, abre-se caminho para mudanças paradigmáticas. A documentação foi encaminhada para a adoção imediata das ações propostas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2025) da Universidade Federal do Cariri, que adota o BIM como metodologia estratégica para a gestão de projetos. Isso promoverá um aparato sistêmico para a adoção de uma metodologia adequada aos processos do setor e, acima de tudo, incentivará a inserção de uma cultura gerencial ainda incipiente ou impedida por diversos fatores elencados no texto.

Os servidores devem perceber, por meio de análises e trabalhos futuros, que devem trabalhar além da unidade organizacional, com foco nos processos, sendo reconhecidos pelas melhorias ofertadas na prestação de seus serviços.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, F. G. **Análise das causas de aditivos de custo e de prazo em obras públicas de instituições federais de ensino.** 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Belém, 2019.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. **Guia para gerenciamento de processos de negócios: Corpo Comum de Conhecimentos (BPM CBOK).** 2013. Versão 3.0, em português.

ASSUNPÇÃO, G. S. **Implantação da gestão de processos organizacionais na Universidade Federal da Grande Dourados: uma proposta de modelo.** 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

BARROS, R. A. M. L.; LIBRELOTTO, L. I.; MEDINA, F. Modelo BIM integrado gerindo o fluxo de informações no processo de projeto. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 11, p. e020010, 2020. DOI: 10.20396/parc.v11i0.8653830.

BARROS, J. M.; SILVA, S. V. Gestão de projetos no ramo da arquitetura e construção: revisão sistemática dos métodos, artefatos e seus benefícios. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, [s.l.], v. 17, n. 2, p. 127-147, 2022. DOI: 10.11606/gtp.v17i2.188695.

BLAZZI, M. R. **Instituições Públicas de Ensino Superior:**

Estudo de casos de aperfeiçoamento de processos administrativos. 2007. 179f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRASIL. Decreto 10.306, de 02 de abril de 2020. Estabelece a utilização do Building Information Modelling na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, no âmbito da Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará - UFC, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 05 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de licitações e contratos administrativos – revogada pela lei 14.133/21. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.203/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 04/10/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.203/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 04/10/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 ago. 2017.

CAMPESTRINI, T. F. *et al.* **Entendendo BIM**. Curitiba: UFPR, 2015.

CARVALHO, K. A. **Gestão por processos organizacionais na UnB**: Um estudo de caso. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília - UnB, Brasília 2015.

CARVALHO, K. A.; SOUSA, J. C. Gestão por Processos: Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ensino Superior. **Revista Administração em Diálogo**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 1-18, 2017.

EASTMAN, C. *et al.* **Manual de Bim**: Uma Guia de Modelagem da Informação da Construção para Arquitetos, Engenheiros, Construtores e Incorporadores. Porto Alegre: Bookman, 2014.

BRODBECK, F. *et al.* Uma Metodologia para Implementação da Gestão por Processos em Organizações Públicas. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 9, n. 4, p. 699-720, 2016.

GOLDENBERG, M. **A Arte de Pesquisar**. Como Fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000.

JAIME, I. S; BLUMENSCHN, R. N. Gerenciamento da Informação BIM: Processos de compatibilização de projetos e matriz de priorização. *In: WORKSHOP DE TECNOLOGIA DE SISTEMAS E PROCESSOS CONSTRUTIVOS*. Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: ANTAC, 2022. p. 108-118.

MATOS, C. R. **O Uso do BIM na Fiscalização de Obras Públicas**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MANZIONE, L. **Proposição de uma estrutura conceitual de gestão do processo de projeto colaborativo com o uso do BIM**. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI:10.11606/T.3.2013.tde-08072014-124306.

MIGILINSKAS, D. *et al.* The Benefits, Obstacles and Problems of Practical Bim Implementation. **Procedia Engineering**, [s.l.], p. 767-774, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2013.04.097>.

PEREIRA, A. P. C. **Modelagem da informação da construção na fase de projeto: uma proposta para a SUMAI/UFBA**. Salvador, BA: UFBA, 2017.

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri - Período 2016/2020**. Juazeiro do Norte: UFCA, 2017.

PMBOK® Guide. **PMI - Um guia do conjunto de conhecimentos do gerenciamento de projetos (guia PMBOK).**

4. ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2008. 337p.

SALGADO, A. G. *et al.* Contribuições à melhoria de processos organizacionais: uma avaliação empírica sob a perspectiva de mapeamento de processos em uma unidade da UFPB. **Holos**, Natal, v. 1, p. 151-168, 2013.

TZORTZOPOULOS, P. **Contribuições para o desenvolvimento de um modelo do processo de projeto de edificações em empresas construtoras de pequeno porte.** Porto Alegre, 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 150p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA). **Relatório de Gestão UFCA - 2021.** Juazeiro do Norte: UFCA, 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# 9 IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE CUSTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UMA PROPOSTA PARA VIABILIZAR O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL (SIC) EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

*Reinaldo Santos Oliveira Júnior  
Fábio Resende de Araújo*

## 1 INTRODUÇÃO

A mensuração de custos na administração pública desempenha um papel essencial na transformação dos paradigmas atualmente existentes sobre o papel e a importância do setor público como agente propulsor da geração de eficiência no uso de recursos públicos (Machado; Holanda, 2010).

A introdução da Administração Pública Gerencialista no cenário brasileiro ocorreu em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado de Bresser Pereira. Bresser Pereira, que foi Ministro da Fazenda, preconizava na reforma a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, com o objetivo de aperfeiçoar as técnicas de gestão e reduzir o custo da máquina pública, tornando o Estado mais eficiente.

Os ideais presentes na Reforma do Estado são imperiosos, tendo em vista a necessidade de uma gestão pública voltada para



a eficiência, a eficácia e a efetividade, em um cenário em que os recursos são escassos e a população clama por um serviço público de qualidade. Machado e Holanda (2010, p. 792) afirmam que “os administradores do setor público necessitam de um conjunto de informações gerenciais para cumprir com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas”.

Nesse contexto, destaca-se o sistema de custos. Esse sistema é responsável pela geração de informações sobre as atividades de uma organização, relacionadas aos seus departamentos, e que subsidiam a administração no controle e na tomada de decisões (Silva *et al.*, 2007). Dispositivos legais foram criados para que a Administração Pública realizasse a apuração de custos, com o intuito de fornecer informações aos gestores, auxiliando-os no processo de tomada de decisão.

Considerando o contexto histórico, a primeira tentativa de implementação da apuração de custos na administração pública ocorreu com a promulgação da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece que os serviços de contabilidade devem determinar os custos dos serviços industriais e a análise e interpretação do resultado econômico no setor público (Brasil, 1964). Essa tentativa foi reforçada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme o artigo 79: “a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão” (Brasil, 1967).

Apesar da publicação dos instrumentos legais supracitados, outros marcos levaram décadas para aperfeiçoar o processo de apuração de custos na administração pública. Destaca-se o surgimento da Lei Complementar nº 101/2000 e a publicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), em especial a Norma Brasileira de Contabilidade de

Natureza Técnica (NBC T) 16.11, aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.366/11.

Com esses normativos, houve o reforço da necessidade de um sistema de apuração de custos. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), evidencia essa necessidade no art. 50, § 3º: “[...] a administração manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (Brasil, 2000).

O CFC, órgão responsável pela normatização da contabilidade no Brasil, publicou, em 2008, as NBCASP, que também ressaltam a necessidade de implantação de um sistema de custos na administração pública. Contudo, por meio da manifestação do órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, o Tribunal de Contas da União (TCU, por meio do Acórdão TCU nº 1.078/2004) obriga a administração pública federal a dispor de um sistema de custos (Brasil, 2004).

Considerando a edição de um marco regulatório determinando a adoção de medidas visando à otimização do gasto público, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), juntamente com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), desenvolveu o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC) para atender de forma uniforme todos os órgãos e entidades da estrutura federal.

Em decorrência da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta são obrigados a elaborar o relatório de gestão e apresentá-lo anualmente ao TCU, a título de prestação de contas dos gestores públicos. A gestão de custos está

no rol de informações que deverão compor o relatório de gestão, especificamente no tópico sobre a alocação de recursos e áreas específicas. O relatório de gestão elaborado pelo IFS referente ao exercício de 2018, finalizado em abril de 2019, evidencia que aguarda manifestação do Ministério da Educação para sistematizar as informações de custos (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, 2019).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe não possui um sistema de informação de custos, o que provoca desconformidade com a determinação do TCU no tocante ao Acórdão TCU nº 1.078/2004, e, por conseguinte, à Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, que trata do relatório de gestão, visto que atende parcialmente às recomendações das informações necessárias para o relatório.

O objetivo deste capítulo é relatar a proposta de implementação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Para a concretização desse objetivo, foram necessários alguns passos, os quais elencamos a seguir: a) diagnóstico sobre a geração de informação de custos nas unidades do IFS; b) análise das percepções dos gestores em relação à informação de custos como ferramenta para subsidiar o processo de tomada de decisão; c) elaboração coletiva de uma proposta de implementação do SIC.

Para Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), é importante adotar um sistema de informação sobre custos na administração pública, pois, para saber se o dinheiro do contribuinte está sendo bem utilizado, é necessário conhecer os custos das políticas e programas executados pelo setor público, possibilitando, assim, que os custos sejam comparados aos resultados das ações de governo. Essas informações podem subsidiar o gestor na tomada de decisão para o melhoramento dos gastos públicos, permitindo

a redução de desperdícios. Ainda, conforme os citados autores, com a divulgação dessas informações, a população terá maior participação no controle das ações dos gestores públicos e poderá ajudar a reduzir impostos sem comprometer os serviços e programas sociais, em virtude da redução de desperdícios.

Este capítulo é composto por sete seções. Na primeira seção, é feita uma introdução ao tema abordado. Na segunda seção, são abordados os fundamentos teóricos utilizados na pesquisa. Na terceira seção, são descritos os procedimentos metodológicos empregados. Na quarta seção, são discutidos os resultados obtidos (cenário atual). Na quinta seção, é apresentada uma proposta de implementação do SIC, com base nas discussões realizadas no grupo focal. Na sexta seção, são feitas as considerações finais, que apresentam os reflexos esperados com a implementação da proposta.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Esta seção trata da literatura pesquisada, com o objetivo de proporcionar uma melhor compreensão sobre a utilização das informações de custos na resolução do problema. Inicialmente, discutiremos a Reforma Gerencial na Administração Pública, destacando que as informações de custos são um reflexo dessa reforma. Em seguida, abordaremos os custos no âmbito da administração pública brasileira, com ênfase nos marcos legislativos que tratam dessa questão. Por último, discutiremos como as informações de custos subsidiam a gestão na tomada de decisão. Nesse tópico, também exploraremos a gestão de custos na administração pública, bem como a concepção e implementação do Sistema de Informação de Custos (SIC).

## 2.1 Informações de Custos no Bojo da Reforma Gerencial da Administração Pública

Em decorrência da crise econômica que se instalou no mundo na década de 70, sobretudo após a crise do petróleo de 1973, cujos efeitos mais devastadores se manifestaram na década de 1980, o Estado iniciou a realização de reformas com o objetivo de superá-la. A primeira tentativa de reforma ocorreu na década de 1980, tendo como premissas medidas de ajuste fiscal, liberalização comercial e de preços, culminando com a redução do Estado por meio dos programas de privatização.

No entanto, essa reforma não obteve os resultados esperados, tanto no campo econômico quanto político, uma vez que não conseguiu promover o desenvolvimento econômico e gerou descrédito da população em relação a essas medidas. Nesse contexto, emerge uma segunda reforma, com o objetivo de alterar a administração pública e instaurar uma nova gestão pública: Reforma Gerencial (Bresser-Pereira, 1998).

Petrucci e Schwarz (1999, p. 103) afirmam que “a administração pública gerencial procura, sem se afastar do Estado de direito, adequar as organizações públicas a essas novas contingências, emprestando-lhe maior agilidade e eficiência, priorizando resultados”. Nos anos 80, a Reforma Gerencial começou a se desenrolar em alguns países anglo-saxões e na Europa. Conforme Abrucio (1997), os preceitos da administração pública gerencial tiveram maior força inicialmente em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois se expandiram gradualmente para a Europa continental e para o Canadá.

A Reforma Gerencial no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1998), passou a ser pensada nos primeiros meses do governo de

Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com o marco inicial sendo a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O responsável pela reforma foi o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Esse ministério, denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), foi criado para implementar as diretrizes do Plano Diretor.

Dentre os projetos contemplados pelo Mare, voltados para a desburocratização e a descentralização, conforme estabelecido no Plano Diretor, destacam-se os seguintes:

[...] reforma da constituição no capítulo da administração pública, a elaboração de projetos de leis complementares a reforma constitucional, programa de reestruturação e qualidade dos ministérios, programa de organizações sociais, programa de agências executivas, **sistema de contabilidade gerencial, sistema de informações gerenciais da administração pública**, fortalecimento do núcleo estratégico por meio da política de carreiras, reformulação do sistema de remuneração dos cargos em comissão do Governo Federal, plano nacional de capacitação, programa de redução de custos de pessoal e eliminação de privilégios, principalmente os contidos na lei do Regime Jurídico Único, revisão e desburocratização da lei de licitações, aperfeiçoamento do sistema de serviços gerais do Governo Federal, estabelecimento da rede do governo (*intranet* do Governo Federal), integração dos sistemas administrativos informatizados do Governo Federal, projeto de lei sobre processo administrativo, fortalecimento da *intenet* como canal de comunicação do governo com os cidadãos, reestruturação e qualidade interna do Mare (Bresser-Pereira, 1998, p. 205-206, grifo nosso).

É importante destacar que, conforme evidenciado pelas diretrizes do Plano Diretor, especialmente no que se refere ao sistema de contabilidade, ao sistema gerencial e ao sistema de informações gerenciais da administração pública, o sistema de informação de custos se apresenta como um pilar fundamental e uma ferramenta intrínseca aos ideais da Reforma Gerencial.

O sistema de informações de custos desempenha um papel essencial na gestão, uma vez que os dados gerados subsidiam o processo de tomada de decisão. Silva *et al.* (2007) esclarecem que o sistema de custos atua como um gerador de informações sobre as atividades de uma organização e seus departamentos, fornecendo subsídios para o controle e a administração.

No próximo tópico, abordaremos a temática dos custos na administração pública brasileira, com ênfase nos marcos legislativos que tratam do assunto. Evidenciaremos que a preocupação com custos na gestão pública não é recente, uma vez que essa matéria já está prevista no ordenamento jurídico desde 1964. Além disso, discutiremos como as informações de custos servem como subsídio para a tomada de decisão.

## **2.2 Custos na Administração Pública Brasileira e sua Utilização como Subsídio para a Tomada de Decisão**

A sociedade demanda uma administração pública voltada para o atendimento das demandas das necessidades da população. No entanto, a precarização dos serviços públicos e a escassez de recursos impõem desafios significativos aos gestores. Como oferecer serviços públicos de qualidade diante de recursos limitados?

No contexto da gestão de custos no ordenamento jurídico brasileiro, a primeira referência à apuração de custos na administração pública surge com a promulgação da Lei nº 4.320, de 17

de março de 1964. O artigo 99 dessa lei estabelece: “Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum” (Brasil, 1964).

Observa-se que, inicialmente, a exigência de apuração de custos se restringia aos serviços públicos industriais. No entanto, essa previsão foi ampliada com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estendeu a apuração de custos aos serviços públicos em geral. O artigo 79 do referido decreto determina: “A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão” (Brasil, 1967).

Essa ampliação foi reforçada posteriormente pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que buscou evidenciar os resultados das ações da administração pública por meio das informações geradas pela apuração de custos (Brasil, 1986). Conforme previsto no § 1º do artigo 137:

A apuração do custo dos projetos e atividades terá por base os elementos fornecidos pelos órgãos de orçamento, constantes dos registros do Cadastro Orçamentário de Projeto/Atividade, a utilização dos recursos financeiros e as informações detalhadas sobre a execução física que as unidades administrativas gestoras deverão encaminhar ao respectivo órgão de contabilidade, na periodicidade estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 1986).

Outro marco legislativo que estabelece a necessidade de apuração de custos pelo setor público é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O artigo 50, § 3º, da LRF determina: “A Administração



Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (Brasil, 2000).

Além disso, o Governo Federal, por meio da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organizou a contabilidade pública sob a forma de um sistema com a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União. Essa lei também estabelece que o sistema contábil deve evidenciar, entre outros aspectos, “os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal” (Brasil, 2001).

A regulamentação desse sistema foi reforçada pelo Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que ampliou suas finalidades, incluindo a obrigatoriedade de “manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (Brasil, 2009).

O TCU, que possui, entre suas competências, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas, tem reforçado a necessidade de implementação efetiva de um sistema de custos na administração pública federal. Conforme evidenciado a seguir:

Adote providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistema de custos, que permita, entre outros, a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira de responsáveis, ante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, art. 50, § 3º), na LDO para 2003 (Lei nº 10.524/2002, art. 21) e na LDO para 2004 (Lei 10.707/2003, art. 20, § 2º) (Brasil, 2004, p. 6).

Em 09 de março de 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria nº 157, instituiu oficialmente o Sistema de Custos no âmbito do Governo Federal. No mesmo sentido, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), órgão responsável pela normatização contábil no Brasil, aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T 16.11), por meio da Resolução CFC nº 1.366/11. Essa norma regulamenta o Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP), com os seguintes objetivos:

- (a) mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos de custos da entidade;
- (b) apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os custos de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho dessas entidades;
- (c) apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado bem ou serviço;
- (d) apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade com base em custos incorridos e projetados;
- (e) apoiar programas de redução de custos e de melhoria da qualidade do gasto.
- (f) apoiar programas de controle de custos e de melhoria da qualidade do gasto. (Conselho Federal de Contabilidade, 2011, p. 2-3).

Destaca-se a preocupação do órgão responsável pela edição de normas contábeis no Brasil em estabelecer diretrizes que possibilitem à gestão o uso de ferramentas gerenciais para aprimorar o processo de tomada de decisão na elaboração de políticas

públicas. Conforme atos normativos mencionados, observa-se que a introdução do controle de custos na administração pública brasileira remonta à Lei nº 4.320, de 1964.

Desde então, diversas normativas foram promulgadas com o intuito de sensibilizar os gestores públicos quanto à importância dessa ferramenta para a otimização dos gastos, a avaliação do desempenho da gestão, o suporte à tomada de decisão e a transparência dos custos de programas e atividades governamentais perante a sociedade. No entanto, foi somente em 2011 que o Sistema de Informação de Custos foi efetivamente instituído no âmbito do Governo Federal.

## **2.3 Utilização de custos como subsídio para a tomada de decisão na gestão pública**

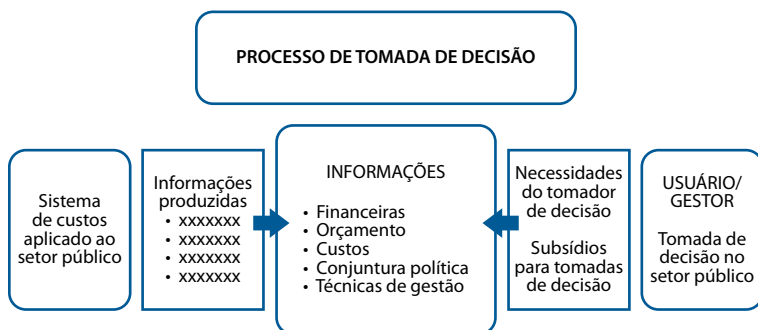
Para a tomada de decisões eficazes, é fundamental que os gestores disponham de informações que os auxiliem na escolha das melhores alternativas. No contexto da administração pública, o gestor, ao elaborar políticas públicas, está continuamente envolvido em processos que envolvem a coleta de dados, a identificação de alternativas, negociações e a avaliação de diferentes cursos de ação. Em cada uma dessas etapas, a tomada de decisão torna-se um elemento essencial para a efetividade da gestão.

Um processo de decisão inicia-se pela identificação das necessidades, do que é possível fazer, da informação que está disponível e da comunicação que precisa ser efetuada. Esperamos que esses elementos, ordenados em uma estrutura lógica, resultem na possibilidade de uma melhor decisão. (Moritz; Pereira; Preve, 2010, p. 77).

A tomada de decisão sem informações adequadas para subsidiá-la, conforme ensinam Moritz, Pereira e Preve (2010), pode gerar problemas futuros, uma vez que decisões baseadas em planejamentos que desconsideram dados relevantes tendem ao fracasso. Segundo Machado e Holanda (2010, p. 816), “a informação de custos proporciona conteúdo fundamental para subsidiar decisões governamentais de alocação mais eficiente, facilitando a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico”.

A Figura 1 apresenta o processo de tomada de decisão na administração pública a partir do sistema de informação de custos.

**Figura 1** – Modelo de tomada de decisão sugerido com base em informações gerenciais de custo



**Fonte:** Poncio (2013, p. 24).

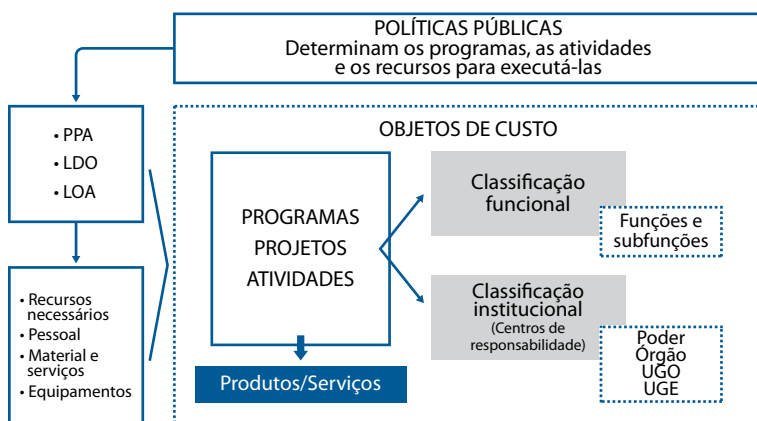
Constata-se, a partir da Figura 1, que o sistema de custos gera informações sobre diversas áreas da administração pública, como finanças, orçamento, custos, conjuntura política e técnicas de gestão. Essas informações são demandadas por diferentes tomadores de decisão, conforme sua área de atuação, subsidiando-os na escolha das alternativas mais viáveis para a tomada de decisão.

Para compreender a relação entre políticas públicas e objetos de custo, é fundamental abordar a definição de custos e objetos de custeio. Segundo Martins (2003, p. 25), custo é um “gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”. Hansen e Mowen (2003, p. 61) definem custo como “o valor em dinheiro, ou o equivalente em dinheiro, sacrificado para produtos e serviços que se esperam que tragam um benefício atual ou futuro para a organização”. Ribeiro (2017, p. 20) acrescenta que custo “compreende a soma dos gastos com bens e serviços aplicados ou consumidos na fabricação de outros bens”.

De modo geral, custos representam os gastos diretamente alocados ao desenvolvimento de um produto ou à prestação de serviços. Já o objeto de custo refere-se ao item que recebe esses custos, podendo ser um produto, cliente, departamento, processo, atividade, entre outros (Hansen; Mowen, 2003).

Os programas, projetos e atividades vinculados a uma política pública exigem recursos. Vejamos a Figura 2:

**Figura 2** – Relacionamento: políticas públicas, recursos, atividades e objetos de custo



**Fonte:** Holanda, Lattman-Weltman e Guimarães (2010, p. 39).

A estrutura necessária – recursos, pessoal, material, serviços e equipamentos – para que uma política pública entregue à sociedade um produto e/ou serviço está contemplada nos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). Os programas, projetos e atividades são considerados objetos de custo, uma vez que, para sua execução, recursos são alocados. Com esse processo de alocação, tornam-se evidentes os custos dos centros de responsabilidades, bem como das funções e subfunções.

Os custos podem ser atribuídos aos objetos de custeio de forma direta ou indireta:

**Os custos diretos** são aqueles custos (ou despesas) que podem ser facilmente identificados com o objeto de custeio. São os custos diretamente identificados a seus portadores. Para que seja feita a identificação, não há necessidade de rateio. **Os custos indiretos** são aqueles custos que não são facilmente identificados com o objeto do custeio (Leone, 2000, p. 49).

Os custos atribuídos aos objetos de custeio podem ser facilmente direcionados ao objeto, como ocorre com os custos diretos, nos quais a relação de causa e efeito é de fácil percepção. Por exemplo, suponha que o objeto de custeio seja o departamento de engenharia de uma organização; nesse caso, os salários dos servidores que desempenham atividades nesse departamento seriam custos diretos.

No entanto, se um dos servidores do departamento de engenharia também exercer atividades no departamento de tecnologia da informação, o salário desse servidor não poderá ser integralmente alocado ao objeto de custeio “departamento de engenharia”, pois ele desempenha funções em outro departamento.

O Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC) é introduzido no cenário brasileiro como uma das estratégias do Estado para melhorar a qualidade da gestão pública. Assim, o SIC é considerado “um poderoso instrumento de gestão aos diversos setores da administração pública e à sociedade civil brasileira” (Holanda; Lattman-Weltman; Guimarães, 2010, p. 18).

Para Santos (2011, p. 12),

[...] o objetivo do Sistema de Custos do Governo Federal é a apuração dos custos dos programas e unidades da Administração Pública Federal para permitir o acompanhamento e avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Sendo o seu principal propósito o apoio ao processo decisório governamental.

O processo de concepção do SIC teve início em 2007, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), com idealização de Nelson Machado, secretário executivo do Ministério da Fazenda, sob a coordenação técnica de Victor de Holanda, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e diretor de Gestão Estratégica do ministério.

Vários seminários foram realizados com o objetivo de disseminar as etapas em desenvolvimento para a implantação do SIC, bem como proporcionar um espaço para debates com a participação de diferentes setores do governo, contadores e academia.

A estratégia de implementação do sistema tem como premissa a utilização dos dados existentes nos sistemas estruturantes do governo federal (sistemas em operação nos órgãos do governo), com o objetivo de armazená-los em um único banco de dados (*data warehouse*), para que sejam devidamente tratados e convertidos em informações de custos (Holanda; Lattman-Weltman; Guimarães, 2010).

Conforme ilustrado na Figura 3, o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG) é um sistema integrante da estrutura institucional de toda a administração pública, que convergeria dados existentes nos sistemas estruturantes dos órgãos e, com base nesses dados, realizaria o tratamento das informações para gerar informações de custos.

Figura 3 – Modelo de convergência



Fonte: Brasil (2018, p. 43).

Outro ponto a ser destacado sobre a implementação do SIC refere-se às suas dimensões: macro e micro; organizacional; tecnológica; cultural; e física operacional.

Vejamos o que Machado e Holanda (2010, p. 795) dizem sobre as dimensões macro e micro:

Um ponto importante que acabou viabilizando a concepção e posteriormente a implantação do SIC foi a abordagem em duas dimensões concomitantes: uma macro, sistêmica,



generalizante e outra micro, específica, particular, que respeita a especificidade física operacional de cada órgão ou entidade.

Pelo exposto, evidencia-se que o SIC pode ser customizado para atender às peculiaridades das organizações. Portanto, no processo de implementação, ele pode ser baseado em um modelo generalizante, como o proposto pelo governo federal, ou em um modelo específico, que atenda às necessidades de cada órgão ou entidade.

A dimensão organizacional aborda a estrutura necessária das instituições para o pleno funcionamento do SIC. Essa dimensão está diretamente relacionada à dimensão tecnológica, pois o SIC é um sistema de informação que absorve dados de outros sistemas para gerar relatórios (*outputs*). Para Santos (2011, p. 8),

[...] a dimensão tecnológica diz respeito ao ferramental de tecnologia da informação utilizado para tornar o sistema de informações mais prático e melhorar sua usabilidade. A tecnologia utilizada deve ser bem definida, pois o uso de uma solução inadequada certamente resultará em não uso do sistema de informação.

Além da estrutura organizacional necessária para o funcionamento perfeito do SIC, é extremamente relevante que os envolvidos no processo de geração de informações de custos estejam conscientes de sua importância para a instituição. Refere-se a essa necessidade a dimensão cultural, que exige a maturação dos envolvidos.

Para Araújo (2011, p. 91),

[...] a mudança na cultura se desenvolve pela Informação, Sensibilização, Envolvimento e Comprometimento dos gerentes e dos gestores públicos acerca da importância da apuração de custos para incentivo e continuidade do processo de aperfeiçoamento da gestão pública.

A dimensão física operacional aborda os produtos, programas e ações do governo (dimensão física), relacionando esse aparato físico à operacionalização econômico-financeira, ou seja, aos gastos realizados para execução (dimensão monetária). Dessa forma, por meio dos dados de execução monetária dos programas e das ações do governo extraídos do SIAFI, o SIC compara os valores executados em cada programa e ação com os valores planejados, evidenciando o custo de cada programa ou ação.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do objetivo da proposta da intervenção, a implementação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal no IFS torna-se necessária, sendo fundamental determinar os passos para sua realização. No presente trabalho, esses passos foram: a) elaborar um diagnóstico sobre a geração de informação de custos nas unidades do IFS; b) analisar as percepções dos gestores quanto ao uso da informação de custos como ferramenta de apoio à tomada de decisão; e, c) elaborar uma proposta de implementação do SIC.

No diagnóstico, buscou-se identificar se as unidades do IFS geram informações de custos e de que forma esse processo ocorre. Como o objetivo geral deste trabalho é propor uma ferramenta para a geração dessas informações, torna-se essencial analisar as unidades e evidenciar sua situação atual no que se refere à produção e utilização de dados de custos.

Além disso, buscou-se analisar a percepção dos gestores das unidades sobre os reflexos das informações de custos na tomada de decisão. Até que ponto essas informações podem

subsidiá-los no dia a dia da organização? Esse questionamento é relevante porque, além de evidenciar a finalidade da geração dessas informações, constitui um dos pilares que fundamentam a presente proposta.

Conforme destacam Lakatos e Marconi (2003), a coleta de dados é uma das etapas essenciais da pesquisa, sendo concretizada por meio da aplicação de instrumentos elaborados para obtenção dos dados conforme as técnicas selecionadas. No presente estudo, o diagnóstico foi realizado por meio de um questionário on-line aplicado aos gestores das unidades da instituição: Reitoria, *Campus* Aracaju, *Campus* Socorro, *Campus* São Cristóvão, *Campus* Lagarto, *Campus* Tobias Barreto, *Campus* Propriá, *Campus* Itabaiana, *Campus* Estância e *Campus* Glória. Dos 38 gestores aptos a responder, 30 participaram da pesquisa.

O questionário foi direcionado às seguintes categorias de servidores: diretores gerais, diretores administrativos e gestores responsáveis pelas áreas financeira e contábil. É importante destacar que os gestores que não responderam ao questionário estavam ausentes de suas unidades durante o período de aplicação.

A elaboração do instrumento teve como referência o questionário utilizado por Holanda, Lattman-Weltman e Guimarães (2010) em seu estudo “Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado”. Algumas questões foram estruturadas em escala de *Likert*, permitindo identificar diferentes níveis de opinião dos entrevistados.

Na estrutura do questionário, foram definidos seis itens para cada questionamento, analisados quantitativamente e qualitativamente. A escala de avaliação (Quadro 1) apresenta duas possibilidades: a primeira mede o estado da questão abordada, variando de 1 (“discordo totalmente”) a 6 (“concordo totalmente”); a segunda avalia o estágio de desenvolvimento ou

implantação do tema, variando de 1 (“inexistente”) a 6 (“consolidado”). Os itens possuem o mesmo peso na escala, sendo analisados em porcentagem sobre o total de respostas para cada questionamento. Por fim, os dados foram tabulados e apresentados graficamente.

**Quadro 1** – Escala de avaliação

ESCALA DE AVALIAÇÃO	ESTADO DA QUESTÃO	SITUAÇÃO
1	DISCORDO TOTALMENTE	INEXISTENTE
2	DISCORDO MUITO	PROPOSTO
3	MAIS DISCORDO QUE CONCORDO	INICIADO
4	MAIS CONCORDO QUE DISCORDO	DESENVOLVIDO
5	CONCORDO MUITO	IMPLEMENTADO
6	CONCORDO TOTALMENTE	CONSOLIDADO

**Fonte:** Lattman-Weltman e Guimarães (2010).

Conforme Prodanov e Freitas (2013), o tratamento dos dados constitui uma das fases da pesquisa que busca interpretá-los a fim de anteder aos seus objetivos. No presente estudo, a técnica de análise utilizada para os dados extraídos do questionário foi a análise descritiva.

De forma complementar às informações obtidas no diagnóstico, recorreu-se à pesquisa documental, caracterizada pelo levantamento de documentos como leis, decretos, acórdãos, portarias e manuais relacionados ao SIC, os quais serviram de base para a construção da proposta.

Para elaboração da proposta de implementação, foi realizado um grupo focal com servidores, adotando-se uma abordagem participativa na resolução do problema. Segundo Gil (2008), o grupo focal tem como propósito promover uma melhor compreensão do problema, gerar hipóteses e fornecer subsídios para a construção de instrumentos de coleta de dados.

Considerando que a administração da Reitoria é responsável pela normatização de práticas que abrangem todos os *campi* do instituto, o grupo focal foi majoritariamente composto por gestores da Reitoria: Diretor Executivo, Chefe de Departamento de Administração, Chefe de Departamento de Contabilidade e Finanças, Coordenador de Contabilidade e Finanças e analista contábil do Departamento de Contabilidade e Finanças.

Além desses gestores, participaram dois gestores do Campus Aracaju: Gerente de Administração e o Coordenador de Contabilidade e Finanças. A escolha desses gestores justifica-se pelo fato de atuarem na maior unidade do estado, que concentra um grande volume de informações, bem como pela experiência no uso dos sistemas estruturantes do Governo Federal.

O grupo focal teve início com a apresentação dos dados obtidos no diagnóstico. No decorrer da reunião, especialmente após a análise do cenário atual das unidades quanto à geração de informação de custos, ocorreram diversas discussões sobre as vantagens e desvantagens da operacionalização de centros de custos. Essas discussões culminaram na elaboração de um plano de ação para a implementação do SIC, utilizando a técnica 5W2H (*What/O* quê; *Why/Por*quê; *Where/Onde*; *When/Quando*; *Who/Quem*; *How/Como* e *How Much/Quanto*).

Com base no Manual de Informação de Custos do Governo Federal (MIC) e nas discussões realizadas pelo grupo focal, foi possível construir uma proposta de implementação do SIC. Os dados

foram coletados por meio de gravações em áudio do grupo focal e analisados segundo a técnica de análise de conteúdo. Conforme Chizzotti (1998, p. 98), “a análise de conteúdo é um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados, consubstanciadas em um documento”.

Por fim, esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CAAE: 25309419.3.0000.5292).

## 4 MODELO ATUAL

Os questionários foram aplicados em todas as unidades do IFS. Do total de 38 servidores pertencentes às categorias selecionadas, 30 responderam ao questionário, correspondendo a 78% do universo pesquisado.

Os resultados estão evidenciados no quadro abaixo:

**Quadro 2** – Resultados da aplicação do questionário

QUESTIONAMENTO	RESULTADO
Informação de custos nas unidades	Não existe
Influência das informações de custos nas organizações	Planejamento e controle
Custos como instrumento para eficiência, eficácia e efetividade	Instrumento para uma gestão eficiente, eficaz e efetiva
Impacto de informação de custos nas decisões	Embasa políticas de redução de custos

QUESTIONAMENTO	RESULTADO
Analisar desempenho de gestores	Informações de custos promovem monitoramento do desempenho de gestores
Impacto de informação de custos nas decisões	Embasa solicitação de mais recursos

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir dos dados primários obtidos.

Com base nos dados extraídos dos questionamentos realizados, constata-se que o IFS carece de informações de custos. No que concerne aos esforços para a implementação de uma ferramenta destinada à geração dessas informações, verifica-se que a responsabilidade tem sido transferida ao Ministério da Educação. Segundo o Chefe de Departamento de Contabilidade e Finanças, até o momento, não foram realizadas ações concretas no âmbito do IFS para viabilizar a geração de informações de custos, devido à ausência de manifestação oficial do Ministério da Educação sobre o tema.

Nesse contexto, o tópico seguinte apresenta um modelo voltado à resolução dessa questão. A ausência de informações de custos compromete o cumprimento dos instrumentos normativos emitidos pelo TCU, especialmente o Acórdão TCU nº 1.078/2004 e a Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. O primeiro estabelece a obrigatoriedade da geração de informações de custos na administração pública federal, enquanto o segundo dispõe sobre a necessidade de inclusão dessas informações nos relatórios de gestão das instituições (Brasil, 2004, 2010).

Apesar da exigência legal imposta pelos normativos citados, os gestores das unidades reconhecem a relevância da informação de custos no processo de tomada de decisão. Diante desse cenário,

foi elaborada, de forma coletiva, uma proposta para implementação do SIC. Essa proposta foi estruturada a partir de um plano estratégico que delineia as ações necessárias para sua viabilização, bem como de notas técnicas que especificam os aspectos operacionais indispensáveis à execução das referidas ações.

## 5 MODELO PROPOSTO

Para a elaboração da presente proposta, o pesquisador extraiu informações do Manual de Informação de Custos do Governo Federal, complementadas pelas sugestões oriundas das discussões realizadas no grupo focal, com base nos dados do diagnóstico. Destaca-se que as diretrizes apresentadas nesse manual abrangem todos os órgãos da administração pública federal, sem um modelo específico para cada tipo de instituição. Portanto, sua aplicação ao contexto do IFS exige adaptações conforme a realidade da instituição.

A implementação do SIC será conduzida inicialmente em uma unidade piloto, antes de ser expandida para as demais unidades do IFS. A unidade escolhida para esse primeiro ciclo é a Reitoria, uma vez que nela estão concentradas informações estratégicas, como os dados referentes à folha de pagamento dos servidores.

Conforme estabelecido no grupo focal, as etapas para a implementação do SIC incluem: composição de grupo de trabalho responsável pela implementação da proposta; definição dos objetos de custos; definição de centros de custos; procedimentos para acesso ao sistema; e geração de relatórios pelo SIC.

Para viabilizar essa implementação, foi proposta a criação de um Grupo de Trabalho (GT), formalizado por meio de portaria, com a seguinte composição: Chefe de Contabilidade e Finanças,



Coordenador de Contabilidade e Finanças, Analista responsável pela análise das informações contábeis, Administrador vinculado à Pró-Reitoria de Administração (Proad), Analista de sistemas e Analista de recursos humanos.

A proposta de criação do GT foi inicialmente sugerida pelo Chefe do Departamento de Contabilidade e Finanças, enquanto a inclusão dos analistas de sistemas e de recursos humanos foi recomendada pelo Chefe do Departamento de Administração.

O quadro a seguir apresenta as atribuições específicas do GT:

**Quadro 3** – Atribuições do GT

MEMBROS	ATRIBUIÇÕES
Chefe de Departamento de Contabilidade e Finanças	Coordenar o setor responsável pela geração de informação de custos.
Coordenador de Contabilidade e Finanças	Alimentar a funcionalidade centro de custos no momento de inclusão de documentos no SIAFI.
Analista Contábil	Tratar os dados extraídos do SIAFI para o SIC (métricas e atributos).
Administrador	Definir a estrutura do relatório que será disponibilizado para a gestão.
Analista de Sistemas	Viabilizar a inclusão de centros de custos nos sistemas que geram relatórios para reconhecimento contábil.
Analista de Recursos Humanos	Viabilizar a inclusão de centros de custos no SIAPE.

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir dos dados primários obtidos.

A proposta de implementação do SIC no IFS terá como objeto de custeio os departamentos vinculados à Reitoria

(unidade piloto), com o intuito de mensurar os custos dos seguintes setores: Reitor (RT); Pró-Reitorias: Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (Prodin), Pró-Reitoria de Ensino (Proen), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep), Pró-Reitoria de Administração (Proad), Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão (Propex); Diretorias-Gerais dos *campi* (DG): Diretoria de Assistência Estudantil (Diae), Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), Diretoria de Planejamento de Obras e Projetos (Dipop), Diretoria de Geral de Bibliotecas (DGB); Coordenadorias: Coordenadoria de Comunicação e Eventos (CCOM) e Coordenadoria Geral de Protocolo e Arquivo (CGPA).

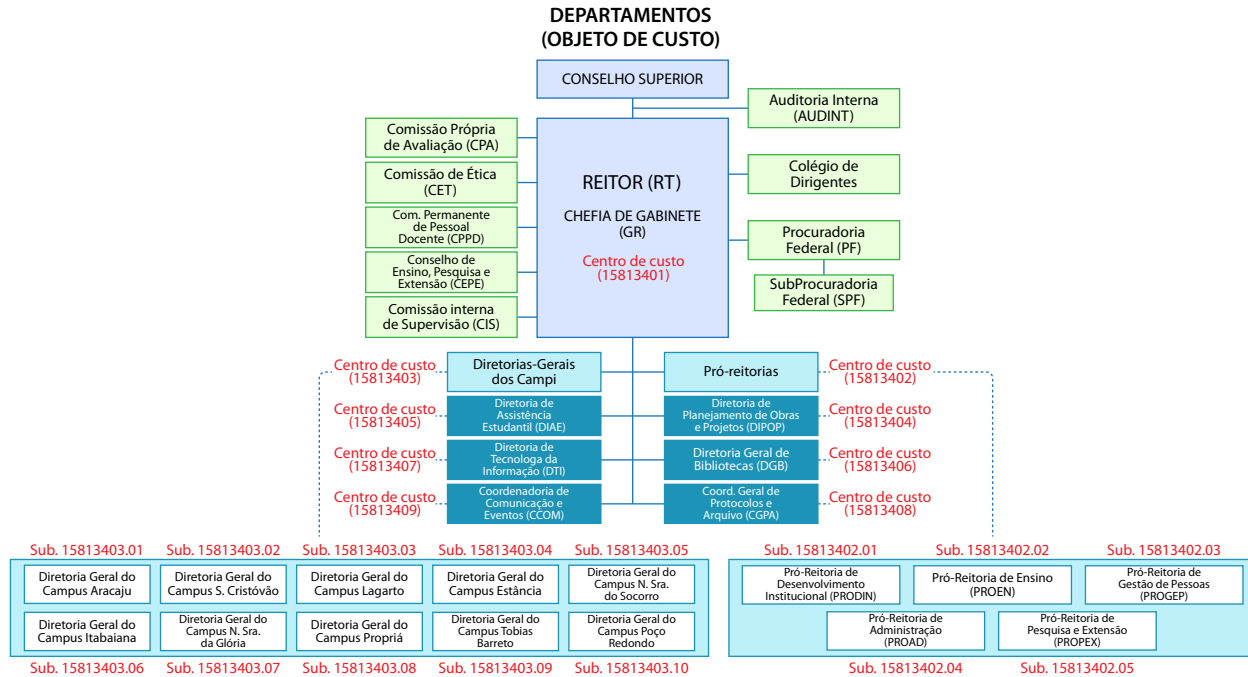
Para que as informações de custos sejam corretamente alocadas a cada departamento, é necessária a criação de direcionadores de custos e centros de custos. Para Martins (2003), um centro de custos é a menor unidade que absorve custos dentro de uma organização. Já segundo Brasil (2018, p. 21) centro de custos é definido como

[...] unidade mínima de acumulação de custos, tanto diretos como indiretos, onde são identificados o consumo efetivo do recurso e o beneficiário imediato do gasto, conforme estruturado na definição do que se deseja mensurar e avaliar (objeto de custo).

Os centros de custos dos departamentos foram organizados da seguinte forma: Reitor – 15813401; Pró-Reitorias – 15813402; DG – 15813403; DIAE – 15813405; DTI – 15813407; DIPOP – 15813404; DGB – 15813406; CCOM – 15813409; e CGPA – 15813408. Os códigos dos centros de custos foram gerados seguindo a seguinte lógica: os seis primeiros dígitos representam o código da Unidade Gestora (piloto) no SIAFI, enquanto os dois últimos indicam a sequência dos departamentos no organograma institucional. A estrutura sugerida está representada na Figura 4.

IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE CUSTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA PROPOSTA PARA VIABILIZAR O SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS  
DO GOVERNO FEDERAL (SIC) EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

**Figura 4 – Objetos de Custeio e Centros de Custeios propostos**



**Fonte:** adaptado pelos autores a partir do site do IFS.

Outras orientações foram fornecidas pelo grupo em relação ao acesso aos sistemas. Para utilizar o SIC, o responsável pela mensuração e análise dos custos (analista contábil) deve preencher o formulário de cadastro e encaminhá-lo ao responsável cadastrador do Siafi na unidade piloto. O CPF e a senha utilizados no Siafi Operacional serão os mesmos para acessar o SIC. No entanto, o cadastrador deverá incluir o usuário no TG, por meio do perfil “TESCONGER”, e adicionar o perfil “TESCUSTOS” (Brasil, 2018).

Para a geração dos relatórios de informação de custos no SIC, conforme Brasil (2018), o analista contábil deve, ao acessar o TG com seu CPF e senha, definir os parâmetros do relatório (atributos e métricas) para migrar os dados do Siafi para o SIC. Os atributos essenciais para a geração do relatório incluem: órgão de origem dos dados; ano dos lançamentos realizados nos sistemas estruturantes; e objeto gerador de dados.

Buscando otimizar a implementação do sistema, foi elaborado um plano estratégico, composto por oito ações principais:

- a)** Criação do Grupo de Trabalho (GT);
- b)** Revisão dos objetos de custos;
- c)** Habilitação do centro de custo DetaCusto e cadastramento dos centros de custos;
- d)** Parametrização das situações de inclusão dos documentos;
- e)** Determinação dos critérios de rateio para os custos indiretos;
- f)** Inclusão dos centros de custos no Siape, Sipac e Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP);
- g)** Habilitação dos usuários do SIC;
- h)** Definição dos parâmetros de migração de dados.

O método aplicado no estudo permitiu a participação ativa dos gestores, que colaboraram na formulação do plano estratégico para implementação do sistema. As discussões foram baseadas nos dados coletados na fase de diagnóstico, evidenciando a necessidade da ferramenta para subsidiar a gestão com informações de custos.

Dessa forma, pode-se concluir que o método utilizado foi substancial para o alcance do objetivo da pesquisa. A proposta de implementação do SIC foi construída coletivamente e aprimorada com a elaboração de notas técnicas e de um plano estratégico.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência do Acórdão TCU nº 1.078/2004, a administração pública federal é obrigada a dispor de um sistema de informação de custos. Além dessa obrigatoriedade, a Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, determina que os órgãos e entidades da administração pública federal, tanto direta quanto indireta, elaborem anualmente o relatório de gestão e o apresentem ao TCU como parte da prestação de contas dos gestores públicos.

Dentre as informações que compõem esse relatório, inclui-se a gestão de custos da unidade. No entanto, o IFS não possui um sistema de informação de custos, o que implica descumprimento das determinações do TCU. Diante desse cenário, o objetivo da presente pesquisa foi desenvolver uma proposta para a implementação do SIC no IFS. A construção dessa proposta baseou-se no diagnóstico da instituição, no Manual de Informação de Custos do Governo Federal e nas discussões realizadas em grupo focal.

Inicialmente, buscou-se levantar a situação das unidades em relação à geração de informações de custos e, paralelamente, compreender a percepção dos gestores sobre a importância dessas informações como subsídio para o processo de tomada de decisão. Os resultados dos questionamentos evidenciaram que as unidades não geram informações de custos e que os gestores reconhecem sua relevância para diversas finalidades, tais como: planejamento e controle das unidades, gestão eficiente e eficaz, formulação de políticas de redução de custos, avaliação de desempenho dos gestores e fundamentação para a solicitação de recursos adicionais.

Em um segundo momento, no grupo focal, foi discutida a estruturação da unidade piloto, o que envolveu a constituição de uma equipe responsável pelo processo de implementação, a definição dos objetos e centros de custos e a especificação de suas funcionalidades. Além disso, foram abordados os procedimentos necessários para a migração de dados do sistema estruturante (Siafi) para o SIG e a geração de relatórios no SIC. A partir dessas informações, a gestão poderá utilizar os dados gerados para embasar suas decisões estratégicas.

Diante do exposto, a implementação do SIC subsidiará os gestores do IFS na tomada de decisão referentes à política de redução de custos nas unidades como:

- Decisões concernentes ao orçamento anual das unidades (instrumento de planejamento);
- Decisões sobre a viabilidade de ofertar um novo curso, ou seja, relacionar o custo ao resultado esperado;

- Decisões sobre a alocação de mais recursos em algum segmento que produz efeito relevante na sociedade e está sendo conduzido no momento com pouco recurso, ou decidir o contrário, pela pouca relevância comparada ao montante de recursos alocados, decidir pela descontinuidade;
- Decisões sobre a avaliação de gestores, tendo em vista a possibilidade de avaliação do desempenho dos gestores comparando o custo dos departamentos de outras unidades que tenham estrutura similar;
- Decisões sobre a solicitação de recursos no caso de abertura de novos cursos ou de novas unidades.

A presente pesquisa apontou a relevância da construção de uma proposta coletiva, com a participação ativa dos gestores, para a implementação de um sistema de custos. Considera-se que, em instituições que operam em rede, a elaboração de planejamentos participativos é essencial para garantir a efetividade e a adesão ao sistema proposto.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, p. 1-52, 1997.

ARAÚJO, Roberto Pinto de. **Análise do nível de aderência do modelo conceitual do sistema de custos às teorias da contabilidade de custos: experiência no governo federal para configuração e implantação do Sistema do Informações de Custos – SIC**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019**. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm). Acesso em: 10 maio 2019.



**BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.**

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.**

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

**BRASIL. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

**BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de informações de custos do governo federal MIC**: contabilidade de custos aplicada ao setor público. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/626062/Minuta+MIC+-+GF/ed05e8da-e6c3-4c9d-a2f6-e951d2bc88f5>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 1.078/2004. Relator: Min. Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2004. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20051206/GERADO\\_TC-43154.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20051206/GERADO_TC-43154.pdf). Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 63 de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <https://encurtador.com.br/PipGD>. Acesso em 28 maio 2024.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.366, de 25 de novembro de 2011**. Dispõe sobre Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Brasília, DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2011. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_1366.pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1366.pdf). Acesso em: 6 fev. 2019.

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

HANSEN, Dom R.; MOWEN, Maryanne M. **Gestão de custos: contabilidade e controle**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

HOLANDA, Victor Branco de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia (org.). **Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE (IFS). **Relatório de gestão do exercício 2018**. Aracaju: IFS, 2019a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/gestao2018.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEONE, George S. G. **Curso de contabilidade de custos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul./ago. 2010.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes; PREVE, Altamiro Damian. **Organização, processos e tomada de decisão**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC; [Brasília, DF]: CAPES/UAB, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Edições 34; Brasília, DF: Enap, 1998.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília, DF: Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

PONCIO, Nivaldo. **Apuração de custos na administração pública**: a aplicabilidade do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) na Polícia Federal. 2013. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS, Edna Afonso; REIS, Ilka Afonso. **Análise descritiva de dados**: relatório técnico do Departamento de Estatística da UFMG. Belo Horizonte: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2020.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade de custos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Welinton Vitor dos. Sistema de Informação de Custos do Governo Federal: modelo conceitual, solução tecnológica e gestão do sistema. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, DF. **Painel 18** [...]. Brasília, DF: Consad, 2011. p. 1-25.

SEVERINO, Antônio Joaquim **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Lino Marins da. **Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custos na Administração Pública**. Brasília, DF: Esaf, 1997.

SILVA, Luiz Ivan dos Santos; BRITO, Carlos Alberto Oliveira; CARDOSO, Kelly Cristina Ribeiro Marques; DIAS, Cristiane Balbina Pereira. Orçamento público: um natural sistema de custos. *In*: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa, 2007. p. 1-16.

## INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

### *ADRIANA CRISTINA GOMES DE ARAÚJO*

Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Possui especialização em MBA em Gestão de Pessoas pela Universidade Norte do Paraná (Unopar) e mestrado em Gestão Pública pelo PPGP/UFRN. É servidora pública na Universidade Federal do Cariri (UFCA), lotada na Diretoria de Comunicação/Assessoria de Documentação, Protocolo e Dados Estratégicos da Diretoria de Comunicação, no cargo de Administradora.

### *ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES*

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Única. Graduada em Enfermagem pela Universidade Regional do Cariri-URCA. Servidora Técnica-Administrativa em Educação da Universidade Federal do Cariri-UFCA, atuando na Diretoria do Sistema de Bibliotecas-UFCA.

### *ANGÉLICA ALMEIDA DE SOUSA*

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Especialista em Psicologia Aplicada à Educação pela Universidade Regional do Cariri-URCA. Graduada em Pedagogia pela URCA. Servidora Técnica-Administrativa em Educação da Universidade Federal do Cariri-UFCA, atuando na Pró-reitoria de Extensão.

### *ANTONIO ALVES FILHO*

Graduado em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN; Mestre em Administração e Doutor em Psicologia também pela UFRN. Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Mestrado Profissional da UFRN.

### *DINARA LESLYE MACEDO E SILVA CALAZANS*

Docente do Departamento de Ciências Administrativas e da Pós-graduação em Gestão pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Doutora em Administração pelo PPGA-UFRN; Mestre em Engenharia de Produção pelo PEP-UFRN; Bacharel em Nutrição pela UFRN; Membro do Grupo de Estudos em Gestão Institucional e Políticas Públicas; Membro do Comitê de ética em pesquisa da UFRN.

### *EDUARDO DOMINGOS DE LIMA*

Tecnólogo em Gestão Pública; Especialista em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes; Mestre em Gestão Pública pela UFRN; Servidor Técnico Administrativo da UFCA.

### *FÁBIO RESENDE DE ARAÚJO*

Docente do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Doutor e Mestre em Administração pelo PPGA-UFRN; Bacharel em Nutrição pela UFRN; Líder do Grupo de Estudos em Gestão Institucional e Políticas Públicas, Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRN.

### **MARCONI NEVES MACEDO**

Docente do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Advogado Licenciado da OAB/RN; Pesquisador do Grupo de Estudos em Gestão Institucional e Políticas Públicas e do Núcleo de Inovação na Gestão Pública; Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN; Mestre e Bacharel em Direito pelo PPGD/UFRN.

### **MARCOS FERNANDO MACHADO DE MEDEIROS**

Possui graduação, mestrado e doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: tecnologia da informação, gestão de processos e gestão de projetos.

### **MARIA ARLETE DUARTE DE ARAÚJO**

Administradora; Mestre em Administração pela UFS; Doutora em Administração pela FGV/São Paulo; Pós-doutorado na Universidade Pompeu Fabra-Barcelona/Espanha; Docente Emérita da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRN.

### **PAMELA DE MEDEIROS BRANDÃO**

Doutora em Administração pela UFBA. Mestre e Graduada em Turismo pela UFRN. Professora do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da UFRN, atuando no Curso de Graduação em Administração Pública e no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Gestão Institucional e Políticas Públicas.



### *RAFAEL ALVES DAMASCENO*

Mestre em Gestão Pública, especialista em Direito Público e Liderança e Coaching, Bacharel em Administração. Administrador na Universidade Federal do Cariri, chefe do núcleo de Gestão da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento.

### *REINALDO SANTOS OLIVEIRA JÚNIOR*

Contador; Técnico Administrativo do Instituto Federal de Sergipe (IFS); Diretor de Contabilidade, Orçamento e Finanças do IFS; Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe (UFS); Especialista em Auditoria Contábil pela Faculdade Fama; Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande no Norte (UFRN).

### *RUTE DA SILVA LEANDRO*

Mestre em Gestão Pública pela UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Pós-Graduada em Administração Financeira pela URCA - Universidade Regional do Cariri; Graduada em Administração pela UFC - Universidade Federal do Ceara. Assistente em Administração na UFCA - Universidade Federal do Cariri.

### *WASHINGTON LUIZ DE SOUSA JÚNIOR*

Engenheiro Civil; Bacharel em Direito; Mestre em Gestão Pública pela UFRN; Técnico Administrativo em Educação na Universidade Federal do Cariri.

